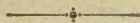


L'ASSISTANCE
AUX VIEILLARDS, AUX INFIRMES
ET AUX INCURABLES

ET LA LOI DU 14 JUILLET 1905



THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

RENÉ DUSSOL

DOCTEUR EN DROIT

Avocat près la Cour de Montpellier



MONTPELLIER
IMPRIMERIE DE LA MANUFACTURE DE LA CHARITÉ

1910

THÈSE POUR LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

L'ASSISTANCE

AUX VIEILLARDS, AUX INFIRMES

ET AUX INCURABLES

ET LA LOI DU 14 JUILLET 1905

THESE POUR LE DOCTORAT

PAR

RENÉ DUSSOL

DOCTEUR EN DROIT

Avocat près la Cour de Montpellier



MONTPELLIER

IMPRIMERIE DE LA MANUFACTURE DE LA CHARITÉ

1910

FACULTÉ DE DROIT

- MM. VIGIÉ, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.
BRÉMOND, Assesseur, professeur de Droit administratif.
LABORDE, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Économie industrielles.
CHARMONT, professeur de Droit civil.
CHAUSSE, professeur de Droit romain.
VALÉRY, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.
MARGAT, professeur de Droit civil.
PERREAU, professeur de Procédure civile.
MOYE, professeur de Droit international public.
RIST, professeur d'Économie politique.
BARTHÉLEMY, agrégé, chargé d'un cours de Droit constitutionnel.
GIFFARD, agrégé, chargé d'un cours d'Histoire du Droit.
MORIN, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil approfondi.
BRIDREY, agrégé, chargé d'un cours de Droit romain.
NOGARO, agrégé, chargé d'un cours d'Économie politique.
ROCHETTE, secrétaire.
GLAIZE, professeur honoraire.

MEMBRES DU JURY

MM. MOYE, *Président*.

CHAUSSE, {
BARTHÉLEMY, { *Assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MON GRAND-PÈRE CHARLES DUSSOL

A MES MAÎTRES

MEIS ET AMICIS

RENÉ DUSSOL.

Qu'il nous soit permis, en tête de cet ouvrage, d'exprimer toute la reconnaissance que nous devons à M. le Professeur Barthélemy pour les conseils éclairés qu'il a bien voulu nous donner et pour la bienveillance avec laquelle il lui a plu diriger nos recherches et nos travaux.

Nous adressons également nos remerciements à MM. les Professeurs Moye et Chausse pour les marques de sympathie qu'ils n'ont cessé de nous témoigner et enfin à M. Gibert, adjoint délégué à l'Assistance Publique de notre ville, qui fort aimablement nous a autorisé à fouiller les bureaux dont il assume la haute direction pour y puiser tous les renseignements qui nous étaient nécessaires, pour la composition de notre œuvre.

Montpellier, le 1^{er} février 1910.

RENÉ DUSSOL.

INTRODUCTION

Il existe dans toute société des miséreux. Il en a toujours été ainsi, et de tous temps la question s'est posée de savoir si l'Etat devait subvenir à leurs besoins, par quels moyens et dans quelles mesures il devait le faire.

Dans notre société actuelle nous trouvons deux moyens pour lutter contre le paupérisme : d'un côté, la prévoyance mise en œuvre par l'assurance qui certes est « la plus efficace des sauvegardes contre les mauvaises chances de la vie » (1) mais ce n'est qu'un moyen préventif ; d'autre part, l'assistance qui répare le mal une fois produit. Sans doute, il existe un troisième moyen, mais il ne concerne qu'une catégorie de malheureux, dont nous ne nous occuperons pas dans cet ouvrage, c'est la repression organisée par les lois contre les mendiants et les vagabonds, nous n'insisterons pas sur ce point.

(1) IMBERT. — *Les Retraites des travailleurs.*

La prévoyance est évidemment supérieure à l'Assistance ; elle est à la fois plus morale et plus éducative, au lieu d'humilier, elle fait appel à la dignité de l'individu. Par contre, elle exige des prélèvements sur les salaires des ouvriers que bien peu sont capables de faire, de plus elle demande une volonté et une persévérance qui leur fera souvent défaut à un moment donné : aussi l'Assistance doit-elle prendre rang à côté de la prévoyance, sans toutefois la supprimer, elle ne doit jouer qu'un rôle subsidiaire « en soulageant les misères auxquelles l'assurance ne porte remède à raison des lacunes de la loi ou des impossibilités de son application intégrale » (1) car, comme le disait M. Charles Benoist à la tribune de la Chambre le 21 février 1906 « il est de sage et prudente politique sociale de ne pas laisser à l'Assistance ce à quoi nous pouvons pourvoir par l'assurance. » Néanmoins l'Assistance sera absolument nécessaire, tant que l'assurance contre les risques d'accidents et de maladie, et que les incapacités de travail entraînées par une vieillesse impotente ne seront pas prévus et fortement organisés par nos lois.

Mais cette assistance doit elle être obligatoire ? Ici intervient une question de doctrine qui fut et sera longtemps encore discutée avec passion : en assistant les miséreux

(1) CAUWES. — *Cours d'Economie politique*. Tome III.

l'Etat remplit-il un devoir, ou bien s'acquitte-t-il d'une dette, d'une obligation sociale ? En un mot, les indigents ont-ils droit à l'Assistance où la reçoivent ils de la société à titre purement gracieux ? S'exprimant à ce sujet à la tribune, La Rochefoucauld-Liancourt disait : « Il convient de placer au rang des obligations les plus sacrées de l'Etat l'Assistance aux pauvres : tout homme a droit à la subsistance de la part de l'Etat lorsqu'elle lui fait défaut. » La déclaration des droits de l'homme qualifie de « dette sacrée » les secours dus par la société aux indigents. Pour M. Thiers l'Assistance est une vertu sociale ; pour M. Léon Bourgeois assister les malheureux est le résultat de la solidarité sociale

M. Berthélemy semble à notre sens émettre une opinion plus exacte lorsqu'il écrit : « Secourir les misérables est une vertu, c'est ce que les moralistes appellent un devoir de charité auquel ne correspond aucun droit. » Ce qu'on appelle aujourd'hui l'Assistance et ce que, dans tous les temps on a nommé la bienfaisance, est assurément la plus belle, la plus noble, la plus attachante des vertus, tant de l'homme que de la société. Dieu donc en donnant à l'homme des infirmités physiques lui a donné les qualités morales, compensation qui fait de la famille et de la société un noble et touchant échange de secours. Aussi, à côté de

la misère, condition inévitable de l'homme dans le plan général des choses, se trouve placée la bienfaisance, que les chrétiens appellent la Charité, que les rédacteurs de la dernière constitution appellent l'Assistance mais qui, de quelque nom qu'on la qualifie, est la plus attrayante des vertus dont Dieu ait doté l'homme... Mais pour qu'elle soit une vertu, il faut quelle soit volontaire, spontanée, obéissant à sa propre impulsion, qu'elle tire d'elle-même et d'elle seule son principe d'action. Si l'individu a des vertus, la société ne peut-elle pas en avoir ? La réponse suivant nous n'est pas douteuse. Il ne faut pas voir dans l'Etat un être froid, insensible, sans cœur. La collection des membres composant la Nation de même qu'elle peut être intelligente, courageuse, polie, pourra être humaine, bienfaisante aussi bien que les individus eux-mêmes. Sans doute l'Etat, comme l'individu doit être bienfaisant, mais comme lui il doit l'être par vertu, c'est-à-dire librement : de même que la loi ne doit pas sanctionner immédiatement tous les devoirs moraux qui s'imposent à la conscience universelle, de même il y a des obligations morales qui s'imposent à la conscience de l'Etat, qu'il peut accomplir ou ne pas accomplir » (1).

D'autres auteurs pensent que les idées d'humanité, de

(1) M. BERTHÉLEMY. *Traité élémentaire de droit administratif*. 1905.

bonté, de fraternité ne doivent pas intervenir. D'après eux l'Etat ne devrait être ni vertueux ni compatissant, seules ses impulsions personnelles doivent le faire agir — sa seule règle réside dans l'utilité sociale : Or l'Assistance est nécessaire, indispensable, et doit être établie dans l'intérêt général, car la misère pousse au crime. C'est parmi les miséreux que se recrutent le plus souvent les criminels : « La lutte contre le paupérisme devient ainsi une obligation qui s'impose à l'Etat gardien de la sécurité publique » (1).

En matière de législation d'Assistance publique l'Europe peut se diviser en deux groupes d'Etats : Le premier comprend les pays protestants qui admettent le principe de l'Assistance Publique obligatoire, c'est à dire inscrite dans la loi, le second groupe englobe les pays catholiques qui n'admettent que l'Assistance facultative. La raison de cette distinction est fort simple, l'Histoire nous la donne : Dès le Moyen âge et jusqu'à la Réforme les congrégations catholiques assument à peu près toutes les charges de l'Assistance. Dans tous les pays où triompha la Réforme, l'Etat s'emparant des biens des communautés catholiques en accepta en général les charges, et parmi celles-ci la plus importante certainement était l'Assistance aux malheureux. Le même fait s'est constaté en France où le mouve-

(1) BERTHÉLEMY — *Traité élémentaire de Droit administratif*. 1905.

ment séparationniste qui s'est produit durant ces dernières années a eu pour conséquence de hâter le vote des mesures d'assistance et finalement de leur octroyer le caractère obligatoire; c'est ainsi que la loi du 14 juillet 1905 reconnaît en fait le droit à l'Assistance en ce qui concerne les vieillards, les infirmes et les incurables.

Mais il existe d'autres catégories de malheureux, on peut les ranger en trois grandes classes : ceux qui ne veulent pas travailler, ce sont les mendiants, les vagabonds, nos lois les poursuivent sans pitié car ils constituent un véritable fléau dans l'Etat; ceux qui ne trouvent pas à travailler : ce sont les ouvriers qui chôment par suite de manque d'ouvrage, soit crise, soit encombrement de bras dans les diverses branches de production. De même que nous avons vu la question du Droit à l'Assistance se poser pour les malheureux incapables de travailler, celle du droit au Travail a été bien souvent agitée dans l'intérêt de ceux qui ne trouvent pas à utiliser leurs forces de travail. L'expérience a d'ailleurs montré mainte fois que le Droit au Travail n'existe pas plus que le Droit à l'Assistance, nous n'en voulons pour preuve que ces ateliers de charité qui fonctionnent en Angleterre, où, nous raconte M. Gide, l'on peut voir une équipe d'ouvriers employés à faire des cordages avec de la filasse, et à côté un autre

équipe reçoit les mêmes cordages, les défait pour en faire de la filasse (1). Cet exemple passe tout commentaire ; L'ouvrier chargé d'un travail aussi stérile sera vite démoralisé et le dégoût du travail l'envahira peu à peu. De plus, avec de l'ouvrage ainsi assuré il se désintéressera de chercher une place plus rémunératrice, et son activité s'affaiblira vite. Aussi en France après les essais jugés malheureux de 1848, le Droit au Travail fut-il repoussé. Il existe enfin une dernière catégorie de malheureux, ceux qui ne peuvent pas travailler, soit faiblesse naturelle, soit qu'une maladie, soit qu'un accident ait aboli chez eux toute force de travail. Dans cette catégorie nous trouvons : les enfants assistés par les lois du 23 décembre 1874 et juin 1904, les aliénés hospitalisés grâce à la loi du 30 juin 1838, les malades secourus par la loi de 1893, qui organise fortement l'Assistance médicale et pharmaceutique (2) et enfin les vieillards, les infirmes et les incurables qui bénéficient de l'Assistance instituée par la loi du 14 juillet 1905.

Cette loi du 14 juillet 1905, sans proclamer formellement le Droit à l'Assistance organise l'Assistance obligatoire pour les vieillards, les infirmes et les incurables, et

(1) GIDE. — *Traité d'Economie politique*.

(2) Lire à ce sujet : *L'Assistance aux malades*. — Thèse de M. Marius AÏN, Montpellier, 1909.

règle les droits de l'Assisté en lui donnant le moyen légal de les faire valoir.

Dans cet ouvrage, après un rapide historique de la législation antérieure en matière d'Assistance aux vieillards et aux infirmes, nous ferons une étude approfondie de cette loi, dans son principe, dans son application dans ses conséquences et nous tâcherons d'en faire ressortir toute la beauté morale, et ensemble d'exposer les abus, les erreurs d'applications et les résultats malheureux auxquels elle a trop souvent donné lieu.



L'ASSISTANCE

AUX VIEILLARDS, AUX INFIRMES ET AUX INCURABLES

ET LA LOI DU 14 JUILLET 1905

LIVRE PREMIER

HISTORIQUE



CHAPITRE PREMIER

L'Assistance aux vieillards et aux infirmes jusqu'en 1848

Avant la Révolution il n'existait pas en France de lois d'assistance réglant spécialement le sort des vieillards et des infirmes, toutes les mesures prises en matière d'assistance étaient d'ordre général.

Dès le ^{xvi}e siècle, des ordonnances s'efforcèrent de donner aux mesures d'assistance ce caractère obligatoire que leur a seulement donné notre loi du 14 juillet 1905. L'ordonnance de Moulins (1556) prescrivait : « que les pau-

vres de chaque ville, bourg et village seront nourris et entretenus par ceux de la ville, bourg, village dont ils sont natifs et habitants, et à ces fins seront les habitants tenus de contribuer à la nourriture des dits pauvres selon leur faculté à la diligence des maires, échevins, et marguilliers des paroisses. » Quelques années plus tard, en 1566, Charles IX rendait une ordonnance obligeant également les paroisses à subvenir aux besoins de leurs pauvres. De nombreux édits furent rendus en la matière par les divers monarques qui se succédèrent jusqu'à Louis XIV, notamment sous Henri III. L'Edit de 1586, celui de 1629 sous Louis XIII et de 1662 sous Louis XIV. Mais ils restèrent pour la plupart sans effet, car il ne suffit point de prendre des décisions si bonnes soient-elles, encore faut-il être en mesure de les exécuter : c'est le manque d'organisation qui les empêcha d'aboutir.

La Révolution dédaigna tout ce qui avait été fait pour l'assistance sous le Régime qui l'avait précédé. Elle proclama le Droit à l'assistance, non pas seulement pour les vieillards, mais encore pour tous ceux qu'une incapacité permanente ou même temporaire réduisait à la misère.

Lorsque la Révolution éclata en France, de nombreuses réclamations partaient de tous les points de la France, la misère était grande à ce moment, tant dans les villes que dans les campagnes. La question d'assistance se posait d'autant plus menaçante que l'Assemblée Nationale hésita longtemps à s'occuper de ces questions qu'elle estimait de la compétence des administrations locales.

Une députation de la commune de Paris porta ses doléances jusque dans l'enceinte de la Constituante et resta sans effet. Bailly, alors maire de Paris, intervint le 20 janvier 1790, recommandant « ses pauvres à la charité de MM. les Députés ». Il conquit toutes les sympathies : des

souscriptions furent ouvertes sur-le-champ et se couvrirent de signatures. Le lendemain, une Commission de quatre membres était désignée pour recueillir les secours et selon la proposition de La Rochefoucauld-Liancourt « présenter des vues sur les moyens de détruire la mendicité ». Telle fut l'origine du Comité de Mendicité dont les travaux eurent une grande influence sur les législations d'assistance qui suivirent.

Ce Comité fonctionna pendant plus d'un an avec La Rochefoucauld-Liancourt comme Président. Il fit une enquête approfondie sur l'assistance en France et à l'étranger, ses membres se déplaçant pour visiter les hospices et les hôpitaux et contrôler par eux-mêmes la répartition des secours. Il élaborait un premier plan en vue de réorganiser l'assistance à Paris, plan très étudié, qui prévoyait entre autres choses trois maisons de retraite pour les vieillards et un asile pour les incurables.

En ce qui concerne le reste du territoire, l'œuvre de ce Comité peut se diviser en deux parties : La première comprend les rapports et les projets qui doivent être soumis à l'Assemblée, en général par son Président le duc de La Rochefoucauld-Liancourt : C'est cet ensemble d'écrits qui a inspiré et qui a servi de base à toute la législation de la Révolution. Considérés dans leur ensemble, ils renferment le principe moderne de l'assistance telle que nos lois actuelles l'ont conçue et organisée. La seconde partie se compose de toutes les mesures prises, selon les nécessités du moment, et les dispositions législatives votées par l'Assemblée.

La Rochefoucauld-Liancourt, par une propagande de tous les instants, réussit à faire partager ses idées à tout le Comité qu'il présidait. Philanthrope passionné, il considérait l'assistance comme un devoir social : « Jusqu'ici, disait-il,

cette assistance a été regardée comme un bienfait, elle n'est qu'un devoir. » Nous retrouverons cette même idée sous une forme différente dans l'article 1^{er} du projet de décret que le Comité devait soumettre à la Constituante :

« L'Assemblée nationale déclare qu'elle met au rang des « devoirs les plus sacrés de la Nation l'assistance des pauvres dans tous les âges et dans toutes les circonstances « de la vie, et qu'il y sera pourvu ainsi qu'aux dépenses pour « l'extinction de la mendicité, dans l'étendue qui sera jugée « nécessaire. »

Le Comité, dans les divers rapports qu'il élaborait ne négligeait pas d'encourager la prévoyance, et rendait hommage à la bienfaisance privée.

Lorsqu'il étudia les divers modes d'assistance, il manifesta une préférence marquée pour les secours à domicile « car ils laissent intact le premier des sentiments : le respect filial... c'est en effet par les soins mutuels que l'esprit de famille se conserve, que les liens naturels se resserrent, que la bonté se cultive, que les mœurs se perfectionnent » (1). Le Comité décida que les secours seraient proportionnés « à la dégradation des facultés de travail de celui à qui ils seront donnés, et le montant ne pourra dépasser 120 livres ».

Tous les ans, deux mois avant la réunion des corps administratifs, il était dressé par les soins du Conseil général de la commune deux rôles de secours, celui des vieillards, celui des enfants. Pour être inscrit sur les rôles d'assistance il ne faudra payer aucune imposition au-dessus du prix d'une journée de travail, n'être aux gages de personne et faire certifier par le témoignage de deux citoyens son besoin de secours.

Mais si les secours à domicile étaient la règle générale,

(1) Rapport IV du Comité de Mendicité.

l'hospitalisation n'était pas néanmoins abolie, mais plutôt réservée aux vieillards infirmes. L'âge minimum pour être hospitalisé était de 70 ans. De plus, il était prévu la création d'un asile public par ville de 10.000 habitants. Pour les malades, il était établi dans chaque canton un médecin avec des appointements s'élevant à 500 livres avec mission de donner des soins aux familles pauvres.

Une fois ces rapports dressés, et ce travail de projet de réorganisation terminé, le Comité examina la question de savoir qui supporterait les dépenses pour l'entretien de tous ces indigents. Avant toutes choses, il posa en principe que les frais d'entretien de tout indigent restaient à la charge de sa famille, jusqu'au troisième degré en ce qui concerne la dette alimentaire. Il ajoutait cette menace :

« Si l'enfant qui se trouve ainsi dans l'obligation de secourir ses père et mère négligeait de le faire et était condamné de ce fait, il se trouvait déchu des droits de citoyen actif et rayé du tableau civique. »

Instruit par l'exemple de l'Angleterre, le Comité décida que les indigents sans domicile seraient à la charge de la Nation. Il repousse ainsi toute assistance municipale ou locale « car les pays les plus pauvres sont les pays où l'assistance est le plus nécessaire, et celle-ci y serait insuffisante ou trop lourde. » (Rapport IV.)

Le même rapport ajoutait plus loin : « L'assistance de la classe infortunée est une charge de l'Etat comme le paiement des fonctionnaires publics, l'assistance nationale est plus noble, plus généreuse, plus digne du respect dû à l'infortune et de la grandeur de la Nation qui les donne. Aussi l'Etat devant supporter tous les frais de l'assistance aux pauvres, se faisait remettre les biens dont le revenu était affecté à cet objet et qui se trouvaient à ce moment entre les mains du clergé. Il les déclarait biens nationaux « à la charge de

pourvoir d'une manière convenable aux frais du culte, à l'entretien de ses ministres et au soulagement de ses pauvres ». Malheureusement, les biens remis à l'Etat rapportaient peu. On espéra en tirer un meilleur parti en les vendant pour utiliser les capitaux qu'on en retirerait, l'expérience fut désastreuse, nous n'insisterons pas sur le résultat malheureux de ces ventes de biens nationaux.

Quoi qu'il en soit, le Comité dans son troisième rapport prévoyait une somme de 50.000.000 environ destinée à l'assistance publique, répartie en deux fonds de secours : L'un destiné à secourir les indigents habituels; l'autre aurait fourni une réserve en vue des malheurs et calamités imprévus. Enfin, le Comité s'efforçait de combattre cette mendicité qui était à l'époque de sa création un véritable fléau, et si l'organisation de l'assistance était un moyen d'y arriver il n'en rechercha pas moins d'autres remèdes plus efficaces.

Entre autres mesures, il proposait une répression pénale du délit de vagabondage : « Tout homme trouvé mendiant dans les villes, villages ou sur les chemins, sera arrêté par les gardes ou la gendarmerie nationale. » Il prévoyait également la fondation de maisons de correction dans chaque département, où les mendiants se trouveraient contraints à un travail en rapport avec leur sexe, leurs forces et leur capacité.

A la même époque on tenta de donner du travail à tous les désœuvrés, non par application du principe du Droit au Travail, mais dans le but de restreindre le nombre des mendiants, car il ne faut pas perdre de vue que le Comité de Mendicité avait été institué dans ce seul but. Mais les plaintes contre ces mendiants et indigents sans travail persistant malgré tout, on décréta l'expulsion des mendiants étrangers en juin 1790.

L'année suivante, en 1791, le 26 septembre, le duc de

Liaucourt montait à la tribune et demandait la mise à l'ordre du jour des projets présentés sur l'assistance publique. Mais la Constituante pressée par le temps : « considéré
« rant avec peine que l'immensité de ses travaux l'empêche
« dans cette session de s'occuper de l'organisation des
« secours dont elle a dans la constitution, ordonné l'éta-
« blissement, laisse à la législature suivante l'honorable
« soin de remplir cet important devoir » (Séance du 27 septembre 1791).

Avec l'assemblée législative qui succède à la Constituante, un Comité de secours public prend la place du Comité de Mendicité, avec mission « de présenter dans le plus court
« délai un plan de travail sur l'organisation générale des
« secours à donner aux pauvres valides et invalides, l'admi-
« nistration des hôpitaux et hospices de bienfaisance et la
« repression de la mendicité. » Deux rapports rédigés par Bernard furent présentés par le nouveau Comité, ils différaient fort peu d'ailleurs de ceux dressés par le Comité de Mendicité. Mais, de même que la Constituante, l'assemblée n'eut pas le temps d'achever l'œuvre projetée. Néanmoins, voulant donner une preuve du vif intérêt qu'elle portait au soulagement de la classe indigente, elle ordonna l'impression des rapports de Bernard.

En somme, les deux assemblées, la Constituante et la Législative n'obtinrent en matière d'assistance aucun résultat effectif. Aussi, sous la Convention, Roger Ducos put dire avec beaucoup de vérité : « Les Assemblées, Constituante et Législative ont beaucoup parlé d'indigence et de mendicité, mais elles n'ont pas plus que l'Ancien Gouvernement réalisé aucun moyen de soulager le pauvre et de faire disparaître le mendiant. » Et il ajoutait s'adressant à ses collègues : « Vos lois seules ont atteint ce but ; il ne s'agit que de les faire exécuter. » Les lois auxquelles il

faisait allusion proclament le principe du droit à l'Assistance. Nous trouvons dans le décret de 1793 — 19 mars — ce principe nettement formulé : « Tout homme a droit à sa subsistance par le travail, s'il est valide, par des secours gratuits, s'il est hors d'état de travailler. »

Ce décret répartissait ainsi les secours à distribuer :

Travaux pour les indigents valides.

Secours à domicile pour les infirmes, les enfants, les vieillards, les malades.

Maisons de santé pour les malades sans domicile.

Hospices pour les enfants abandonnés, les vieillards, les infirmes non domiciliés.

Enfin secours pour les accidents imprévus.

La mendicité est interdite par ce même décret, et chaque département avait une maison de répression où seraient détenus les mendiants, et où ils seraient astreints à un travail régulier.

Une série de décrets sur ces mêmes matières se succéda rapidement, le plus important est celui du 28 juin 1793. Il accorde l'assistance à tout vieillard à qui « l'âge ne permettra plus de trouver dans son travail des ressources suffisantes contre le besoin » (1). Il pose en principe les secours à domicile pour ceux qui ont un domicile, ces secours constituent une pension alimentaire exempte de toute retenue incessible et insaisissable dont le taux devait être fixé tous les deux ans par les administrations supérieures : « Cette pension ne pouvait excéder 120 livres, et le vieillard en recevra la moitié à 65 ans, et les $\frac{2}{3}$ lorsqu'il aura atteint sa quarantième année.

(1) Article 1.

Une disposition prise en faveur des invalides les faisait bénéficier de cette assistance.

Un autre décret intervint, relatif à la mendicité, le 24 vendémiaire, an II. Il déterminait le domicile de secours, car il importait de fixer quelle autorité administrative aurait la responsabilité et les charges de l'assistance. Ce décret s'est inspiré en grande partie des travaux du Comité de Mendicité. Il a son importance, car il est encore appliqué en Algérie et dans nos colonies d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Barrère, le 22 floréal présente son rapport fameux qui donnait les moyens d'enrayer la mendicité et devait fixer les secours dus par la République aux pauvres. Peu après, un décret intervint décidant la création d'un Registre dans chaque département appelé « Livre de la Bienfaisance Nationale ». A l'occasion de ce décret des fêtes civiques, fêtes nationales sont organisées dans toute la France pour honorer le malheur.

De nombreux décrets trouveraient ici leur place, mais il nous semble inutile de les énumérer, ils concernent pour la plupart les mendiants, les infirmes, les aveugles, les sourds-muets. Le 23 messidor, an II, la Convention, en vertu des principes émis par le Comité de Mendicité, décrétait dettes nationales toutes les dettes des hospices et hôpitaux, et déclarait l'actif de ces établissements propriété de l'Etat, décidant en outre, qu'il serait administré et vendu comme biens nationaux. Mais toutes les communes protestèrent avec indignation contre cette mesure centralisatrice à outrance. Dijon, notamment, rédigea un manifeste qui fit le tour de la France entière et qu'elle adressa à la Convention. Emue par ce mouvement d'opinion la Convention décréta « qu'il est sursis à la vente des hospices des vieillards et... jusqu'au rapport qui lui sera fait dans une

décade par ses comités de secours publics et des finances. »

Peu après la Convention sur le rapport de M. Delacroy estimant « qu'il était temps de sortir de l'ornière » votait une loi de réglementation provisoire d'assistance. Cette loi suspendait l'exécution de la loi du 23 messidor an I.

Ainsi la Constituante et l'Assemblée législative n'avaient pas trouvé le temps de légiférer l'assistance : La Convention au contraire, produisit une telle législation sur cette matière qu'il lui fut impossible de l'appliquer. Si bien que des nombreuses lois sur l'Assistance votées par cette Assemblée, « si quelques unes furent exécutées très imparfaitement dans quelques endroits, elles ne l'ont pas été du tout en d'autres » (1). « Les législateurs du Directoire semblèrent ne pas songer que toute une législation réglait la matière : des vastes conceptions de leurs prédécesseurs ils ne prirent rien, n'abolirent rien Et le juriste consulte aujourd'hui cet étrange spectacle d'un vaste code de bienfaisance dont aucun article n'a disparu, et dont aucun n'est appliqué » (2). Le Directoire vota donc une série de lois tendant à réorganiser l'Assistance publique telle qu'elle existait avant la Révolution. Parmi les plus importantes, celle de Primaire, an V, établit le Droit des Pauvres, droit perçu sur les spectacles. Le droit des pauvres subsiste encore de nos jours. De même abandonnant les principes posés par la Constituante, la législation du Directoire s'efforça de reconstituer les biens appartenant aux établissements hospitaliers, en se reconnaissant leur débitrice des rentes, des redevances encaissées pour eux par le Trésor public et

(1) Rapport de DELAPORTE au Conseil des Cinq-Cents, 12 messidor, an IV.

(2) BÉQUET. *Régime de Législation de l'Assistance publique et privée en France*, n° 49.

des biens nationaux vendus dont le produit leur serait restitué :

La Constitution de 1848, tout en proclamant le Droit au Travail pose, comme principe fondamental, le Droit à l'assistance, proclamation toute platonique, car l'assemblée se borna à manifester un vif désir de bien faire dans le sens de l'Assistance, et rien de positif n'est resté de toute cette période.



CHAPITRE III

L'Assistance aux Vieillards et aux Infirmes en France au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle.

(1848 à la loi de 1905.)

De 1848 à 1851 nous ne trouvons aucun acte du Pouvoir législatif intéressant les vieillards et les infirmes. Avec la loi de 1851, les commissions administratives des hospices obtiennent le droit de dépenser en secours à domicile leurs ressources disponibles. A ce sujet il convient de remarquer que les hospices usèrent peu de cette liberté nouvelle, bien que le secours à domicile soit bien moins onéreux que l'hospitalisation. Les bureaux de bienfaisance restent donc presque seuls à distribuer les secours à domicile.

Entin au cours du XIX^e siècle, comme aux siècles précédents nous trouvons une assistance due à l'initiative privée, qui rendit de grands services à la cause des malheureux, à une époque où nos lois n'avaient pas encore prévu le soulagement de toutes les misères. De même dans certaines villes, notamment à Lyon, il existait une assistance facultative : tout natif de la ville de Lyon (1) ayant dix années de domicile avait un droit absolu à être hospitalisé. Néanmoins les efforts parallèles des assistances publiques et privées

(1) Cours de M. BARTHÉLEMY sur l'A. P., 1909-1910.

étaient impuissants à soulager toutes les misères et à assurer l'existence de tous les malheureux.

Nous étudierons dans ce chapitre le fonctionnement de la charité privée et de l'assistance publique dans leurs rapports avec les vieillards, les infirmes et les incurables au cours de la deuxième moitié du XIX^e siècle.

L'ASSISTANCE PRIVÉE AU XIX^e SIÈCLE.

L'assistance privée rend de très grands services, malheureusement le secours qu'elle apporte est trop aléatoire, trop inégal pour servir de base à une organisation rationnelle de l'assistance. Il ne se produit pas toujours là où il y a le plus de misères à soulager. Au contraire il semble que les ressources de la bienfaisance privée sont plus fortes là justement où les ressources des habitants sont plus grandes, et par conséquent l'assistance moins nécessaire. Toutes ces raisons ont amené les états à organiser l'assistance publique à côté de la bienfaisance privée.

L'Assistance privée a d'ailleurs fort bien compris elle-même l'inconvénient du manque d'organisation. En 1892, se fondait à Paris un office central des œuvres charitables dû à l'initiative de M. Léon Lefebvre, et qui devait veiller à une plus égale répartition des secours dont elle dispose. L'assistance privée est bien souvent supérieure à l'Assistance publique, elle est plus souple et plus diversifiée, en ce sens qu'elle s'adapte mieux aux besoins du moment et n'est pas strictement limitée à tel ou tel cas, dans telle ou telle condition comme celle qu'organise les lois. De plus les dispensateurs des ressources de la bienfaisance privée ont une initiative que l'on ne peut accorder aux fonctionnaires de l'Assistance publique.

Au cours du ^{xix}^e siècle la charité privée a contribué pour une large part au soulagement de la misère publique, notamment en ce qui concerne les vieillards et les infirmes. Avec ses seules ressources, elle a créé et organisé des hospices, des asiles, secourant les malheureux qui sans son aide, se trouvant dénués de ressources, étaient voués à une fin misérable autant que certaine. Il est bien difficile de déterminer, même approximativement, les sommes qui sont distribuées ainsi par la charité privée. On n'a vraiment de données exactes que pour les dons et legs, qui pour les hôpitaux se montent annuellement à une dizaine de millions, et pour les hospices et bureaux de bienfaisance à dix-huit millions environ.

En ce qui concerne l'hospitalisation privée, une enquête administrative fut faite en 1893. Elle conclut à l'existence de 93.438 hospitalisés dans les établissements privés, et, sur ce nombre, environ 40.000 vieillards et incurables. D'après le rapport de M. Strauss (1) au Sénat, la charité confessionnelle secourait sur ce chiffre environ 33.000 indigents, et la charité laïque 7.000.

L'établissement privé et religieux des petites sœurs des Pauvres à lui seul donne l'hospitalisation à 18,000 vieillards.

« Dans beaucoup d'endroits, dit M. Strauss, les vieillards, « et incurables seraient laissés sans soins et sans nourriture, s'ils n'étaient secourus par les œuvres privées « telles que l'œuvre des Petites sœurs des Pauvres qui assistent 18,000 vieillards. »

Il serait impossible d'indiquer ici les conditions d'admissions dans les établissements hospitaliers dus à l'initiative privée, conditions qui varient d'ailleurs selon les établis-

(1) Annexe Sénat, 1904, p. 41.

sements. Notons en passant que pour les vieillards l'âge minimum a été presque uniformément fixé à 60 ans, et que l'hospitalisation est le plus souvent gratuite. Dans certains établissements et pour certains cas où l'assistance n'est que partielle, un versement unique est exigée à l'entrée. Des bourses sont mises à la disposition des indigents dans les établissements qui demandent ce prix annuel de pension.

En ce qui concerne les secours privés à domicile apportés par la charité privée aux vieillards et incurables, il est impossible de s'en faire une idée même approximative. De nombreuses œuvres y contribuent : fourneaux économiques, soupes populaires, caisses de loyer, asiles de nuit, dispensaires de tous genres, mais dans toutes ces œuvres on ne fait point de distinction entre les indigents, on secourt la misère, où on la trouve, et sans se préoccuper de l'âge de l'assisté. Là encore, il n'est donc guère possible de fixer dans quelle mesure les vieillards, infirmes et incurables, profitent de ces secours de la charité privée.

Une note émanée du Ministère de l'Intérieur en mai 1903 évalue le nombre des vieillards, infirmes et incurables devant être assistés à 153.321 pour toute la France, et les ressources de la charité privée résultant, soit des dons et legs, soit de toutes les œuvres de bienfaisance et spécialement affectées aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, à 25.864.309 fr.

Ces chiffres bien qu'approximatifs montrent l'importance de l'assistance privée. Nous ne serons pas étonnés que la loi de 1905 l'encourage, comme nous le verrons par la suite, et les deux assistances publiques et privées coalisées et sincèrement réparties suffiraient à assurer, nous n'en doutons pas, le sort de tous les malheureux vieillards, infirmes, et incurables qui sans elles seraient dans l'impossibilité de se suffire à eux-mêmes.

L'ASSISTANCE PUBLIQUE AU XIX^e SIÈCLE.
(1848-1905).

Secours à domicile. — Les bureaux de bienfaisance créés par la loi de frimaire, an V, furent la véritable source des secours à domicile. Cette loi prévoyait un bureau de bienfaisance au moins dans chaque commune, ayant pour unique fonction de distribuer les secours à domicile, sans aucune distinction de culte (1). Nous avons vu plus haut que les commissions administratives des hospices avaient reçu l'autorisation, avec la loi de 1851, de dépenser en secours à domicile les ressources qu'elles pourraient avoir de disponibles. Nous trouvons enfin les bureaux de bienfaisance médicale créés par la loi du 15 juillet 1893, qui accorde des soins médicaux et pharmaceutiques gratuits à tous les indigents malades, mais ce ne sont que des secours temporaires qui sont refusés aux personnes atteintes soit d'une infirmité permanente, soit d'une maladie incurable.

Avant l'application de la loi du 14 juillet 1905, le nombre des vieillards assistés, vieillards ou infirmes portés sur les listes des Bureaux de Bienfaisance, était assez considérable.

En 1906 : 99.569 infirmes et incurables.

285.810 vieillards, figuraient sur ces listes (2).

L'Hospitalisation. — Le système de l'hospitalisation fut toujours préféré en France aux secours à domicile. Dès le XIII^e siècle nous trouvons les établissements des Quinze-Vingt, maisons hospitalières qui recevaient les aveugles

(1) Circulaire du 3 Août 1867.

(2) Cours de M. Barthélemy.

pauvres. Peu à peu des hôpitaux et des hospices se créent dans toute la France, et en 1789, au dire de Necker, nous en trouvons 700.

En 1903, nous en avions 1807, ainsi répartis :

Paris	60
Départements.....	1747

Ce sont des établissements nationaux quelquefois, départementaux plus souvent, communaux la plupart du temps. Ils ont été organisés par la loi de 1891 encore en vigueur de nos jours, complétée par la loi du 21 mai 1873 qui fut à son tour remaniée et modifiée sur certains points par celle du 5 août 1879. Les conditions d'admission dans ces établissements sont fixées par chaque commission administrative, attachant à chaque établissement, et qui est maîtresse de son règlement. Néanmoins tous les règlements d'hospices doivent partir des mêmes principes et n'offrir entre eux que les différences que peuvent produire la nature des établissements hospitaliers, la diversité des usages et la variété des productions du sol (1).

Organisation de l'hospitalisation. — L'Etat, les départements et les communes se sont partagés les services d'assistance publique : en ce qui concerne les indigents qui nous intéressent en ce moment, les vieillards, les infirmes et les incurables, l'Etat intervient peu et s'il le fait, ce sera sous la forme de subvention.

Il convient de distinguer entre les établissements hospitaliers, les hospices et les hôpitaux. Les hospices reçoivent les enfants, les vieillards, les infirmes et les incurables ; les hôpitaux les malades.

(1) Circulaire du 31 janvier 1840.

En général les hospices restent à la seule charge des communes. Néanmoins l'Etat a la haute main sur certains établissements qui peuvent recevoir certaines catégories d'indigents et qui sont à sa charge. Nous citerons entre autres les Quinze-Vingt, les asiles de Charenton, du Vésinet, de Vincennes. L'Etat possède en outre un droit de contrôle général sur toute l'assistance Publique. Tous les services d'assistance dépendent de la Direction d'assistance qui a son siège au Ministère de l'Intérieur, et depuis 1888 du conseil supérieur de l'Assistance Publique.

Les Départements assurent l'assistance aux aliénés et aux orphelins, ils ont en outre la surveillance des Dépôts de Mendicité (1).

Les services communaux d'assistance quoiqu'incomplets ont une importance capitale, car on est parti d'un principe fort juste en matière d'assistance, à savoir que l'assistance doit être offerte dans le centre administratif le plus étroit afin d'être mieux répartie. Il est bien certain que la commune est plus apte à juger et à contrôler les besoins de ses pauvres et les secours qui leur sont accordés que le département, et à fortiori que l'Etat.

Néanmoins nombre de communes n'avaient au XIX^e siècle ni hospice, ni asile. La dépense d'assistance n'étant que facultative beaucoup de conseils négligèrent d'en faire bénéficier leurs vieillards et infirmes. Dans son rapport au Sénat, M. Strauss disait : En 1886, sur 47,964 lits d'hospices 10,772 ont été inoccupés, de même 15,709 lits d'hôpitaux sur 39.248. En 1892, sur 165,694 lits 125,534 seulement sont occupés au 30 juin soit 78 %.

Quant aux incurables qui ne bénéficiaient pas de la loi

(1) Avant la loi de 1905 ces dépôts acceptaient de nombreux vieillards et invalides. Sous ce rapport il y eut même de nombreux abus.

de 1893 accordant l'assistance aux malades leur situation était très dure. « Les malades hospitalisés régulièrement en « vertu de la loi de 1893 peuvent en cours de traitement devenir incurables. Du jour où l'incurabilité est constatée, « l'assistance cesse d'être légalement obligatoire et de ce « jour la commune, ou le Département qui les a assistés est « dans l'alternative, ou de commettre un acte irrégulier en « prolongeant le séjour hospitalier, ou de commettre un « acte inhumain, en mettant l'hospitalisé, devenu incurable, « à la porte de l'hôpital. Il y a de nombreux exemples des « uns et des autres (1).

Aussi est-ce avec raison que M. Sabran, en 1891, écrivait dans son rapport au Conseil supérieur de l'Assistance Publique : « que d'après notre législation, l'assistance des « vieillards et des incurables est purement facultative : qu'en « fait elle n'existe réellement que dans les villes d'une certaine importance ; qu'elle s'exerce souvent au détriment « des malades dans quelques hôpitaux ; qu'elle s'exerce presque partout au préjudice des pensionnaires de Dépôts de mendicité ; qu'en tout cas elle est insuffisante, et que nous « serions exposés à une situation bien plus douloureuse « encore, si la charité privée ne recueillait un grand nombre « de vieillards ».

Aussi, le 27 décembre 1895 la Chambre adoptait à l'unanimité la résolution suivante :

« La Chambre résolue à organiser dans le plus bref délai possible l'assistance des infirmes et des vieillards indigents par la contribution des communes des départements et de l'Etat, prend acte de la proposition faite par le Gouvernement d'inscrire dans le budget de 1897 les crédits néces-

(1) Rapport du Directeur de l'Assistance Publique pour les années 1897-99.

saires pour jeter les premières bases de cette organisation.»

La première conséquence de ce vote fut l'insertion dans la loi des finances de 1892 d'un article ainsi conçu :

« A partir du 1^{er} janvier 1897, l'Etat contribuera dans
« les conditions de la loi sur l'Assistance médicale, et
« conformément aux barèmes A et B de cette loi, au paie-
« ment de toute pension annuelle d'au moins 90 francs et de
« 200 francs au plus constituées par les départements ou
« les communes, d'accord avec les conseils généraux, en
« faveur de toute personne de nationalité française, privée
« de ressources, incapable de subvenir par son travail aux
« nécessités de l'existence et soit âgée de plus de 70 ans,
« soit atteinte d'une infirmité, ou d'une maladie reconnue
« incurable, sans que le nombre des pensions auxquelles
« devra contribuer l'Etat puisse dépasser par département
« deux pour mille de la population, et sans que cette contri-
« bution pour chaque pension puisse être supérieure à
« 50 francs. Cette pension annuelle sera toujours révocable.
« art. 43). »

Une loi du 30 mars 1902 maintient le principe avec quelques modifications : « L'Etat participera aux pensions prévues par l'article 43 de la loi des finances 1897, constituées par les départements ou communes, d'accord avec les conseils généraux au profit des personnes de nationalité française, privées de ressources, incapables de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence, et soit âgées de plus de 70 ans, soit atteintes d'une infirmité ou d'une maladie incurable dans les conditions de la loi sur l'assistance médicale, et conformément aux barèmes A et B de cette loi, avec cette modification que la part des communes, telle qu'elle résulte du barème A sera diminuée de 10 0/0 et celle de l'Etat augmentée d'une somme égale.

« Néanmoins la part de l'Etat ne dépassera jamais 60 francs
« par pension, et le total de la subvention de l'Etat sera fixé,
« chaque année, par la loi des finances. L'Etat ne pourra
« subventionner par département un nombre de pensions
« supérieures à 2 pour 1.000 de la population. La pension ne
« pourra être supérieure à 200 francs, ni inférieure à
« 50 francs. Cette pension annuelle sera toujours révocable.
« Les pensions établies sur les bases de la loi de 1897 ne
« seront pas modifiées. »

Malheureusement, les crédits ouverts par les lois de 1897 et de 1902 restèrent sans emploi. Cinquante-deux départements seulement créèrent un service de pensions comme le constatait M. Morlot dans son rapport sur le budget de l'Intérieur pour 1903. Après quelques années d'application le chiffre des annulations de crédit faute d'emploi atteignait en 1904 : 480.000 francs et en 1901 : 471.000 francs. Pour ces raisons les crédits qui s'élevaient au début à, 600.000 francs furent abaissés à 400.000.

Pour donner une idée plus exacte des annulations, nous joignons à ces chiffres un tableau (p. 38) dressé par les soins de la Direction de l'Assistance et de l'Hygiène publique qui indique l'excédent qui à chaque exercice est tombé en annulation.

Aussi, M. Strauss dans son rapport du 23 février 1904 au Sénat constate la même insuffisance et conclut : « Une
« loi d'obligation est indispensable pour vaincre les résis-
« tances irréductibles, lesquelles sont de deux sortes : Il y a
« d'un côté, les administrations locales qui ne veulent pas
« prendre l'initiative de dépenses nouvelles, celles qui
« redoutent d'avoir augmenté les impôts sans y être
« contraints par l'autorité supérieure. Il y a d'autre part
« des municipalités disposées à consentir les sacrifices
« nécessaires, mais qui ne veulent à aucun prix, payer

*PENSIONS FACULTATIVES de vieillesse et d'invalidité constituées d'après les lois
des 29 mars 1897 et 30 mars 1902*

ANNÉES	NOMBRE des DÉPARTE- MENTS ayant constitué des pensions	NOMBRE des PENSIONS	SOMMES DÉPENSÉES				CRÉDITS OUVERTS par l'Etat	SOMMES TOTALES dépensées
			par les communes	par les départements	par l'Etat	concours des établissements de bienfaisance		
1897	14	702	22,629 05	27,548 65	18,041 94	2,693 72	590,955	70,913 36
1898	41	4,383	44,522 11	74,526 27	36,983 80	7,290 36	590,955	163,322 54
1899	49	41,565	788,229 03	382,683 12	58,841 95	23,683 64	590,955	1,293,437 74
1900	52	43,604	758,171 12	333,482 38	101,984 13	7,981 75	590,955	1,204,619 38
1901	52	16,692	1,416,866 93	282,449 97	123,311 58	8,482 98	590,955	1,831,081 46
1902	63	20,281	1,491,276 17	568,038 86	291,648 47	17,990 55	590,955	2,368,934 05
1903	68	23,334	1,533,116 03	621,496 28	325,768 69	23,581 35	590,955	2,503,662 36
1904	68	25,016	1,589,173 89	675,715 05	354,807 54	20,325 65	400,030	2,640,022 13

(Tableau extrait du Rapport de M. Strauss au Sénat, — Annexes, Sénat, 1904, p., 44 et suivantes.)

« la dette des voisins. Celles-ci se rendent compte que
« tant que l'assistance ne sera pas imposée par une loi
« générale les « miséreux » continueront d'affluer là où les
« le secours leur sera assuré et, si l'on objecte la faculté de
« n'admettre au secours que les individus domiciliés dans
« leur commune, elles nous répondront avec raison, qu'en
« fait l'humanité force souvent de passer outre aux distinc-
« tions réglementaires... »

La loi du 14 juillet 1905 réalisa cette assistance obligatoire pour les vieillards, les infirmes et les incurables, mais elle ne fut appliquée qu'au 1^{er} janvier 1907. Pendant les dix-huit mois qui suivirent son vote, l'assistance fut réglée selon les lois antérieures, notamment les lois du 29 mars 1897 (art. 43) et 30 mars 1902 (art. 61) que nous venons d'exposer.



LIVRE II

LOI DU 14 JUILLET 1905

RELATIVE A L'ASSISTANCE OBLIGATOIRE AUX VIEILLARDS, AUX INFIRMES
ET AUX INCURABLES PRIVÉS DE RESSOURCES



La loi d'assistance de 1905 renferme deux caractères que l'on chercherait vainement dans les lois d'assistance qui lui sont antérieures : elle rend obligatoire l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, en outre elle règle les droits de l'assisté en lui donnant le moyen légal de faire valoir ses droits à l'assistance.

A ce point de vue, il est intéressant de citer les divers textes qui furent proposés lors de la discussion de la loi. En 1903, la Chambre des Députés aurait voulu non seulement créer ce droit mais encore le proclamer en termes formels au nom d'une dette préexistante de la Société. Dans ce but, elle avait donné comme titre à la loi : « Loi portant création d'un service de solidarité sociale sous forme d'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables. » De plus, son article 1^{er} était ainsi conçu : « Tout Français a droit aux conditions et sous les réserves ci-après, au ser-

vice de solidarité sociale institué sous forme d'assistance obligatoire par la loi. »

Après discussion le Sénat modifia le caractère que la Chambre avait donné à cette loi, et tout en restant d'accord avec la Chambre, en ce sens qu'il reconnaît en pratique le droit à l'assistance, il délaissa la théorie de la « dette sociale » pour celle du « devoir social ». Néanmoins, prévoyant quelque négligence de la part de la société de remplir ce devoir, il créa une juridiction qui permettra au bénéficiaire de la loi, bien que son droit à l'assistance n'y fut pas proclamé, d'obliger la société à accomplir envers lui son devoir social d'assistance. Enfin, il rétablit l'ancien texte de l'article 1^{er}. « Tout Français reçoit aux conditions ci-après l'assistance instituée par la présente loi » faisant ainsi disparaître les mots « ayant droit » qu'il laissa cependant subsister dans l'article 20 : c'est ce que M. Millerand appelait fort spirituellement « une heureuse inadvertance ».

La loi de 1905 est divisée en quatre titres : Organisation de l'assistance ; Admission à l'assistance ; Modes d'assistance ; Répartition des charges. Nous tiendrons compte de cette division pour l'étude de cette loi.



CHAPITRE PREMIER

TITRE I^{er} DE LA LOI

Organisation de l'Assistance

Les conditions d'admission à l'assistance créée par la loi du 14 juillet 1905 étaient énumérées dans son article 1^{er} : « Tout Français privé de ressources, incapables de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence et soit âgé de plus de 70 ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable, reçoit aux conditions ci-après l'assistance instituée par la présente loi. » Mais ce texte a été modifié comme suit par un article additionnel de la loi de Finance de 1907 : « Tout Français privé de ressources, soit âgé de 70 ans, soit atteint... » Il nous semble qu'avec ce nouveau texte la loi a perdu quelque peu de son caractère d'assistance, puisqu'elle accorde des secours à des vieillards encore capables de travailler et par là de subvenir à leurs besoins. La loi de finance de 1907 en voulant la compléter, a faussé la pensée du législateur de 1905.

Il faut donc trois conditions pour bénéficier de la loi de 1905 :

Être Français. Être privé de ressources. Être un vieillard, ou un infirme, ou un incurable. Reprenons pour les étudier séparément chacune de ces conditions.

Il faut, avons-nous dit, être Français : Les étrangers se

trouvent donc exclus de la loi. Nous en trouvons la raison dans le rapport de M. Bienvenu-Martin : « Du moment que l'assistance est considérée comme un droit ayant sa source dans le devoir de solidarité qui unit tous les enfants de la Nation, ce droit ne peut logiquement appartenir qu'aux nationaux » (1). En accordant aux étrangers le bénéfice de cette loi, on a également redouté de surcharger les budgets de bien des villes de frontière, dans lesquelles affluent les ouvriers des nations voisines, et qui viendraient bien plus nombreux demain s'ils espéraient trouver chez nous pour leur vieux jours avec notre assistance, une retraite modeste sans doute, mais en tous cas leur assurant une vieillesse à l'abri du besoin et de la misère.

La seconde condition pour bénéficier de l'assistance est : un manque absolu de ressources ; la loi dit : il faut être privé de ressources. Dans le texte primitif soumis à la Chambre par la Commission de prévoyance et d'assistance sociale nous trouvons le mot indigent « Tout Français indigent... » Mais cette condition fut vivement critiquée parce que trop vague : « car, disait M. Mirman, où commence l'indigence ? Où finit-elle ? » En acceptant cette expression, ne donnait-on pas libre cours à l'arbitraire le plus absolu, et ne devait-on pas redouter « que les indigents fussent divisés en deux catégories, la catégorie à 5 francs par mois, et la catégorie de 20, 25, 30 francs par mois, non pas selon leur degré d'infortune, mais selon le degré d'amitié et de sympathie qui les liait au Conseil municipal ! » (2)

Ces observations facilement admises poussèrent à la modification du système tout entier de l'assistance. Désormais,

(1) La loi d'Assistance aux malades de 1893, n'est obligatoire que pour les Français mais prévoit l'éventualité de traités internationaux. Avec la loi de 1905 il n'en est pas ainsi.

(2) M. MIRMAN. Séance du 8 Juin 1903. Chambre des Députés.

il n'est plus question d'indigent. C'est le Conseil municipal qui, dans chaque commune, fixera le coût minimum d'existence et la somme qui est nécessaire à tout individu dépourvu de ressources. De plus la loi ne prive pas de son bénéfice ceux qui tout en étant dans une certaine misère ne sont pas à proprement parler dénués de toutes ressources. Mais on ne leur accordera, comme de droit, qu'une pension restreinte. Pour ceux ne possédant rien, n'ayant aucune ressources, une pension unique, la même pour toute la commune leur sera accordée.

Donc si dans une commune où l'assistance normale et complète est fixée à 300 francs par an, où ne m'accorde que 150 francs, cela signifie que l'on m'attribue 150 francs de ressources annuelles. Mais je prétends, moi, ne pas posséder ces ressources; j'aurai un recours contre la décision du Conseil municipal devant la Commission d'appel. Devant cette dernière le Conseil municipal devra prouver mes ressources et leur montant.

Prévoyant d'autre part la fraude de l'intéressé l'article 5 organise un recours contre lui : en voici la teneur : « La commune ou l'Etat peuvent toujours exercer leurs recours, s'il y a lieu et avec le bénéfice à leur profit de la loi du 10 juillet 1901, soit contre l'assisté si on lui reconnaît, ou s'il lui survient des ressources suffisantes, soit contre toutes personnes ou sociétés tenues de l'obligation d'assistance notamment contre les membres de la famille de l'assisté désignés par les articles 205-206-207 et 212 du Code civil et dans les termes de l'article 208 du même code. »

Le texte de cet article fut adopté sur amendement de M. de Castelnau qui l'expliqua ainsi : « J'entends dire par là que la commune, dans tous les cas, aura dans ces sortes de procès le bénéfice de l'assistance judiciaire sans avoir besoin de recourir aux formalités voulues pour l'obtenir. » Il sera

dès lors possible à la commune, au département ou à l'Etat d'user de l'assistance judiciaire pour exercer un recours soit contre l'assisté, soit même contre les membres de sa famille qui sèraient tenus envers lui de la dette alimentaire. On a voulu éviter, non sans raison, d'encourager l'abandon des parents par leurs enfants ; il serait trop facile à ces derniers de briser les liens de famille qui les attachent à leurs parents vieux et de les abandonner aux bons soins de l'assistance publique.

C'est dans le but d'obvier à ces inconvénients que M. de La Ferronnays, proposait d'ajouter aux conditions exigées pour l'obtention de l'assistance : « Tout Français... lorsqu'il n'aura ni descendant direct, ni frère, ni sœur en état de lui venir en aide. » La loi aurait ainsi désigné les débiteurs de la créance qu'elle reconnaît aux vieillards, aux infirmes, et aux incurables. A côté des trois premiers débiteurs, la commune, le département et l'Etat, elle aurait placé la famille, et bien plus, modifiant notre code civil, elle aurait considéré les frères et sœurs comme tenus en quelque sorte de la dette alimentaire envers leurs parents indigents.

C'était porter atteinte à l'article 208 du Code Napoléon, aussi cet amendement fut-il repoussé.

En réalité, la commune, le Département et l'Etat ont deux recours : Le premier contre « Tout vieillard, tout infirme, tout incurable dont l'assistance ne lui incombait pas, et qui a reçu des secours d'une de ces collectivités. L'action en répétition des sommes ainsi avancées pour l'assistance peut s'exercer pendant cinq années. Le deuxième recours leur est donné contre « l'assisté » s'il lui survient des ressources suffisantes, contre toutes personnes tenues de l'obligation d'assistance notamment les membres de la famille désignés par les articles du code civil que nous avons

énumérés plus haut. Nous verrons plus loin dans quelles conditions ils peuvent être exercés.

Envisageons maintenant le cas où le vieillard, l'incurable ou l'infirme admis à l'assistance ne serait pas complètement dépourvu de ressources, sur quel barème s'appuiera-t-on pour les sommes à accorder ? Le législateur de 1905, soucieux de ne pas tuer la prévoyance et supprimer l'épargne, a posé des règles qui nous paraissent à la fois fort sages et fort justes. En effet, l'ouvrier économe ou prévoyant (par ce dernier nous voulons désigner celui qui est affilié à une société de mutualité) est favorisé par la loi même. Sans doute il touchera des secours moins élevés que son voisin qui est absolument dénué de ressources, mais il sera néanmoins dans une situation financière supérieure. En effet, tandis que la loi prescrit que la quotité de l'allocation sera diminuée du montant des ressources (1) de l'assisté, elle déclare que celles provenant de l'épargne notamment d'une pension de retraite n'entreront pas en décompte si elles n'excèdent pas 60 francs. Au cas où ces ressources dépassent 60 francs, l'excédent n'entre en décompte que jusqu'à concurrence de la moitié mais la loi ajoute que les ressources provenant de l'épargne et l'allocation d'assistance ne doivent dans aucun cas dépasser le maximum de quatre cent quatre-vingts francs (2).

Prenons un exemple : soit, un vieillard septuagénaire réunissant les conditions d'assistance exigées par la loi et qui reçoit d'une société de secours mutuels une somme annuelle de 50 francs. Cette rente viendra s'ajouter intégralement au montant de l'assistance. Si la commune où il a son domicile de secours accorde à ses indigents une

(1) Article 20.

(2) Idem.

pension annuelle de 100 francs il touchera au total 150 francs par an, la rente qu'il touche en dehors de l'assistance n'excédant pas 60 francs.

Supposons maintenant que ce même vieillard touche une rente mutualiste de 150 francs par an. Il touchera d'abord cette somme, et recevra en plus de sa commune $100 - \frac{150 - 60}{2}$, c'est-à-dire 55 francs. Ce qui lui fera $150 + 55 = 205$ francs.

Enfin admettons maintenant que la pension mutualiste soit de 250 francs et qu'il ait son domicile dans une commune qui accorde aux indigents un secours annuel de 360 francs. Il devrait toucher d'abord les 250 francs, plus ce que lui donnera la commune, déduction faite des sommes prescrites à l'article 20, soit : $360 - \frac{250 - 60}{2} = 265$, ce qui

ferait un total de 515 francs ; or, nous avons vu que l'article 20 déclarait à la fin du paragraphe 5 « que les ressources provenant de l'épargne et l'allocation d'assistance ne doivent pas ensemble dépasser la somme de 480 francs. » En conséquence, l'assisté dont nous venons d'envisager le cas ne recevra de sa commune que 230 francs, qui joints aux 250 francs qu'il perçoit de la société mutualiste, lui procureront le maximum prévu par la loi.

La loi de finance de 1907 (1) a accordé aux vieillards une faveur nouvelle, en leur permettant de dépasser ce maximum en ajoutant à l'allocation mensuelle d'assistance le produit intégral de leur travail.

Le Sénat s'est également préoccupé de favoriser les familles nombreuses, à cet effet, il a complété l'article 20

(1) Article 17.

ainsi qu'il suit : « Les sommes provenant de l'épargne et qui n'entrent pas en décompte sont portées de 60 à 120 francs, c'est-à-dire doublées, pour les ayants-droits justifiant qu'ils ont élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans » (1).

La loi déclare, en outre, en ce qui concerne la bienfaisance privée, que toutes les ressources fixes et permanentes en provenant entrent seules en décompte jusqu'à concurrence de la moitié, toujours avec le même maximum de 180 francs.

Pour bénéficier de l'assistance, il faut remplir une troisième condition ; il faut, dit la loi, être âgé de 70 ans, ou atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable.

On a choisi l'âge de 70 ans, parce que disait M. Bienvenu-Martin « à cet âge, l'homme a payé sa dette de travail, et il n'y a plus qu'à vérifier s'il est ou non dénué de ressources. » Mais cet âge ne fut pas admis sans de longues discussions, certains le trouvaient trop reculé d'autres trop avancé. On proposa même d'insérer un amendement qui, voté par la Chambre en 1903, fut repoussé par le Sénat, tendant à réduire l'âge requis pour l'assistance, pour toute femme qui aurait justifié avoir élevé par ses propres ressources un enfant légitime ou non, ayant vécu plus de trois ans. Cette réduction sur l'âge normal était de six mois par enfant. Cette prime à la repopulation fut donc écartée.

En ce qui concerne les infirmes et les incurables, il est de toute évidence que l'âge n'entre plus en considération. La simple reconnaissance de l'infirmité ou de l'incurabilité de la maladie suffiront pour l'obtention de l'assistance, à la condition toutefois que l'infirmité ou la maladie invoquée rende l'indigent incapable de tout travail.

(1) Paragraphe 5, article 20.

CHAPITRE II

Domicile de secours.

La fixation du domicile de secours a une double importance, ou mieux un double but : Elle désigne la collectivité qui doit l'assistance, et de plus, elle permet à cette même collectivité d'exercer tout recours possible.

La loi de 1905 a posé comme un principe général l'assistance communale et nous estimons que c'est bien celle qui sera la plus juste et la plus précise, car la commune bien mieux que le département et l'Etat, pourra se procurer les renseignements nécessaires à la réalisation de l'assistance.

C'est donc la commune du domicile de secours de l'indigent qui lui fournira l'assistance (1). Comment fixera-t-on ce domicile de secours ? Le domicile de secours soit communal, soit départemental, s'acquiert et se perd dans les conditions prévues aux articles 6 et 7 de la loi du 15 juillet 1893 ; toutefois, le temps requis pour l'acquisition de ce domicile est porté à cinq ans. Désormais le domicile de secours s'acquiert :

1^o Par une résidence habituelle de cinq ans dans un lieu déterminé postérieurement à la majorité ou à l'émancipation (2).

(1) Article 2.

(2) En matière d'assistance médicale, le délai de domicile de secours n'est que d'un an.

2° Par la filiation : l'enfant a le domicile de secours de son père.

3° Par le mariage : la femme prend le domicile de secours de son mari à dater de son mariage jusqu'à sa dissolution ou jusqu'au jugement de séparation de corps.

Le domicile de secours se perd :

1° Par une absence ininterrompue d'un an postérieurement à la majorité ou à l'émancipation.

2° Par l'acquisition d'un autre domicile de secours.

De plus, la loi de 1905 déclare qu'à partir de 65 ans, nul ne peut acquérir un nouveau domicile de secours « ni perdre celui qu'il possède. »

Cette durée de cinq ans (1) prévue par la loi de 1905 contribue à décharger la commune. En effet, beaucoup d'indigents qui n'auront pas satisfait à cette exigence de stabilité, ne dépendront plus en matière d'assistance que des départements ou de l'Etat. D'autre part, en stipulant que nul après 65 ans ne peut acquérir ni perdre son domicile de secours, on a évité l'exode des campagnes vers les villes, des indigents attirés vers les grands centres par l'espoir d'un secours d'assistance plus élevé.

Le domicile de secours de l'indigent peut être départemental. Il en sera ainsi toutes les fois qu'un indigent, vieillard ou incurable aura vécu tantôt dans une commune, tantôt dans une autre sans sortir d'un même département, et cela pendant une période d'égale durée, soit de cinq années consécutives. Enfin les indigents qui ne bénéficient ni du domicile de secours communal, ni du domicile de secours départemental sont entièrement à la charge de l'Etat.

(1) Pour calculer la durée de la résidence il faut se référer à la date de la demande (circulaire 15 janvier 1908.)

En résumé, les indigents se trouvent classés par la loi même en trois grandes catégories : Ceux qui ont un domicile de secours communal, à la charge de la commune et de l'Etat, — la part de chacune de ces collectivités dans l'assistance sera établie d'après les barèmes que nous donnerons plus loin dans cet ouvrage — ; ceux qui n'ayant pas acquis de domicile de secours communal possèdent un domicile départemental, ils sont à la charge du département et de l'Etat ; enfin ceux n'ayant aucun domicile de secours, qui restent à la charge de l'Etat seul.

Notons en terminant qu'une fois établi le domicile de secours ne change plus. Autrement dit, lorsqu'un vieillard se trouve figurer sur les listes d'assistance d'une ville quelconque, s'il va habiter une autre ville, il sera toujours assisté par la première et continuera à être inscrit sur la même liste : des arrêts du Conseil d'Etat ont affirmé cette permanence des listes (3 août 1908, circulaire du 12 mai 1908. Lois nouvelles, 1908, 3, 302).



CHAPITRE III

TITRE II DE LA LOI

Admission à l'assistance.

Opérations préliminaires. — Quiconque se croit en droit de bénéficier de la loi de 1905, doit adresser une demande sur papier libre au bureau d'assistance de la commune où il réside : ce bureau présidé par le maire et composé des commissions des hospices ou de l'hôpital de la commune et du bureau de bienfaisance, devra aux termes de l'article 7 : « Chaque année, un mois avant la pre-
« mière session ordinaire du conseil municipal, dresser
« la liste des vieillards infirmes et incurables qui, rem-
« plissant les conditions prescrites à l'article 1^{er} et rési-
« dant dans la commune, ont fait valoir dans leur demande
« écrite, leurs titres au service d'assistance institué par la
« présente loi. » Il propose, en outre, le mode d'assistance qui convient à chacun d'entre eux, et au cas où ce mode serait le secours à domicile, il en fixe la quotité. Une fois établie, cette première liste est scindée en deux parties. L'une comprenant les indigents ayant leur domicile de secours dans la commune ; l'autre tous ceux qui ont leur domicile de secours dans une autre commune ou qui n'ont qu'un domicile de secours départemental, et enfin ceux qui sont dépourvus de l'un et de l'autre. On fait une double

copie de cette liste, que l'on transmet avec toutes les demandes d'admission, l'une au Préfet, l'autre au Conseil municipal. Mais ce n'est là qu'une liste préparatoire qui sera révisée un mois avant chaque session du Conseil, et si le besoin s'en fait sentir, durant l'intervalle des sessions. Au cas où le bureau négligerait de dresser cette liste, elle le serait d'office par les soins du Conseil municipal. Tout ce travail n'a d'ailleurs de valeur qu'en tant que liste de demandes et examen desdites demandes et servira simplement à éclairer les autorités qui devront prononcer l'admission à l'assistance, ou le rejet des demandes.

Ces autorités varient avec les collectivités qui ont la charge de l'assistance. Elles sont énumérées dans l'article 13 : « dès la réception des listes mentionnées à l'article 7 (listes dont nous venons de parler), le Préfet invite les conseils municipaux où les postulants ont leur domicile de secours, à statuer à leur égard dans les conditions prévues aux articles 3 et suivants, il invite la commission départementale à statuer à l'égard de ceux qui n'ayant pas de domicile de secours communal, ont leur domicile de secours dans le département. » Enfin ce même article prescrit aux Préfets de transmettre avec son avis et les pièces justificatives aux Préfets intéressés, les noms des indigents demandant l'assistance et ayant leur domicile de secours soit communal, soit départemental dans un autre département. Le Préfet devra également transmettre au Ministre de l'Intérieur les noms des candidats ne possédant aucun domicile de secours.

Assistance communale. — Le Conseil municipal a en sa possession la liste qui lui a été transmise par le Bureau d'assistance, avec son avis sur le mode des secours à employer : l'hospitalisation ou l'assistance à domicile. Dès lors, avec ces éléments provisoires de détermination, le

Conseil municipal délibérant sur l'ensemble des demandes qui lui sont ainsi soumises, prononce l'admission à l'assistance des personnes ayant leur domicile de secours dans la commune et règle les conditions dans lesquelles s'effectuera l'assistance. La liste des bénéficiaires de secours communaux est mise en dépôt au secrétariat de la mairie, où le public peut en prendre connaissance. Des affiches annoncent ce dépôt et copie est adressée au Préfet. (Art. 9.)

Un double recours est organisé par les articles 9, 10 et 11 contre la décision du conseil municipal.

Tout vieillard, infirme ou incurable, dont la demande a été rejetée par le Conseil municipal, peut dans le délai de 20 jours présenter une réclamation à la mairie. De même tout contribuable, tout habitant de la commune peut dans ce même délai réclamer l'inscription ou la radiation (1) des personnes omises ou portées à tort sur la liste. Le même droit appartient d'ailleurs au Préfet et au Sous-Préfet. On peut dans les mêmes conditions recourir contre les décisions du Conseil municipal relatives au taux de l'allocation mensuelle. Ces divers recours sont portés devant la Commission cantonale qui est compétente pour statuer sur cette matière. Cette Commission organisée par l'article 11, comprend : le sous-préfet, un conseiller général, un conseiller d'arrondissement, le juge de paix du canton et un délégué des sociétés de secours mutuels existant dans le canton. Le sous-préfet, ou à défaut, le juge de paix préside la commission. Elle ne peut siéger valablement qu'autant que quatre de ses membres assistent à la séance. Avant de statuer sur le recours qui lui est soumis, cette commission

(1) L'assistance doit être retirée lorsque les conditions qui l'ont motivée ont cessé d'exister. Le retrait est prononcé par le Conseil municipal, la Commission départementale ou le Ministre de l'Intérieur. Il donne lieu aux mêmes recours.

devra appeler pour les entendre le maire de la commune du réclamant ainsi que ce dernier. Après quoi, elle doit rendre dans le délai d'un mois une décision motivée (1). Le Président de la commission cantonale, une fois la décision rendue, doit dans les huit jours en aviser le Préfet et le Maire qui opèreront sur la liste des assistés, les additions ou les radiations prononcées, et en donneront à leur tour avis aux intéressés. Au cas où la Commission cantonale n'aurait pas rempli les obligations que nous venons d'exposer et qui lui sont imposées par la loi, la commission centrale statuerait sur les recours dans les deux mois.

La seconde voie de recours peut s'exercer devant une juridiction d'appel : la Commission centrale. C'est une voie de recours accordée à la partie qui a été déboutée de sa demande devant la Commission cantonale contre la décision de cette dernière: Les intéressés (2) ont pour ce pourvoi un délai de vingt jours après la notification qui leur est faite de la décision de la commission cantonale. L'intéressé doit communiquer ce pourvoi au Ministre de l'Intérieur qui en saisit la Commission centrale. Notons que ce recours n'est pas suspensif.

La Commission centrale (3) se composait comme l'indique l'article 17 de la loi, de quinze membres du Conseil supérieur de l'Assistance publique, élus par leurs collègues et de deux membres du Conseil supérieur de la Mutualité également élus par les membres de ce Conseil. Une loi

(1) Les décisions de la Commission cantonale doivent être motivées et sont exécutoires alors même qu'elles sont attaquées devant la Commission centrale.

(2) Ce recours n'appartient qu'aux candidats seuls.

(3) La Commission centrale n'existait pas avant la loi de 1905. La loi de 1893 instituant l'Assistance médicale ne prévoyait qu'une Commission cantonale.

du 30 décembre 1908 en a modifié la composition ; désormais, les Conseils supérieurs de l'Assistance publique et de la Mutualité ne sont plus tenus de prendre dans leur sein les délégués que ces Assemblées doivent désigner. Pour assurer l'unité de jurisprudence elle institue des Commissaires du Gouvernement, et des rapporteurs sont attachés à la Commission avec voix délibérative pour les affaires dont ils sont chargés, et voix consultative dans les autres. Désormais cette Commission se compose de 20 membres élus par le Conseil supérieur de l'A. P. et 4 par le Conseil supérieur de la Mutualité).

Les deux Commissions dont nous venons de parler, la Commission centrale et la Commission cantonale jouent un autre rôle que de statuer sur les recours qui leur sont adressés. Elles ont un rôle en quelque sorte suppléant ; lorsque le Conseil municipal a négligé de prendre une décision sur les demandes des indigents ou des personnes se prétendant telles, résidant dans la commune, c'est la Commission cantonale qui, sur l'invitation du Préfet, arrêtera d'office la liste des assistés. De même, au cas où la Commission cantonale négligerait à son tour de statuer, la Commission centrale en serait chargée.

Association départementale. — C'est à la Commission départementale qu'incombe le soin de statuer sur l'admission ou le rejet des demandes des vieillards, des infirmes et des incurables qui ont un domicile de secours départemental et qui, par ce fait, sont à la charge du département ; elle règle les conditions dans lesquelles ils seront assistés, et ses décisions sont provisoirement exécutoires. Toutefois le Conseil général peut les réformer. La Commission départementale pour l'assistance départementale, tout comme le Conseil municipal, pour l'assistance communale,

a donc le pouvoir, en même temps qu'elle statue sur l'admission à l'assistance, d'en réglementer les conditions d'application, le taux et la forme pour chaque indigent.

En matière d'assistance départementale il existe également un double recours pour les intéressés. Il convient de faire remarquer ces distinctions qui s'imposent entre les recours en matière d'assistance communale et en matière d'assistance départementale. Tandis que tous les contribuables de la commune, en un mot tous les intéressés, peuvent exercer ce recours contre les décisions du Conseil municipal, seuls, le Préfet et le candidat à l'assistance dont la demande a été rejetée par la Commission départementale, peuvent user du recours organisé par la loi en matière d'assistance départementale.

Assistance nationale. — Comme nous l'avons dit plus haut, les vieillards, les infirmes et les incurables, qui n'ont pas de domicile de secours, ni communal ni départemental, sont à la charge de l'État. Dans ce cas, c'est le Ministre de l'Intérieur qui, après avoir pris l'avis de la Commission centrale, statuera sur l'admission à l'assistance de cette catégorie d'indigents (1). La décision du Ministre est sans recours. Il leur reste toutefois une ressource, c'est de renouveler leur demande le trimestre suivant.



(1) Article 16.

CHAPITRE IV

TITRE III DE LA LOI

Mode d'Assistance

La loi du 14 juillet 1905 distribue son assistance selon trois modes différents : Les secours à domicile, l'hospitalisation et le placement familial.

Il était nécessaire, en effet, d'approprier l'assistance à la situation, aux besoins, au genre d'invalidité de l'indigent. Les vieillards, les infirmes et les incurables ayant le domicile de secours communal ou départemental, reçoivent l'assistance à domicile. Ceux qui ne peuvent être utilement assistés à domicile sont placés, s'ils y consentent, soit dans un hospice public, soit dans un établissement privé ou enfin chez des particuliers. Le mode d'assistance appliqué à chaque cas individuel n'a d'ailleurs rien de définitif (1).

En somme, l'assistance à domicile sera la règle générale. Et certes, ce mode d'assistance est encore celui qui, dans la majorité des cas, sera le plus avantageux. Il laisse l'assisté dans son milieu, avec les siens, et même souvent chez lui, dans sa mesure s'il en possède une, comme cela se produit souvent pour les assistés des campagnes. De

(1) Article 19.

plus, cette forme d'assistance est moins onéreuse que l'hospitalisation. Néanmoins il n'est pas toujours possible de l'appliquer, entre autres cas, lorsque l'état de l'assisté nécessite des soins permanents que sa famille est dans l'impossibilité de lui donner, on aura recours à l'hospitalisation.

Enfin la loi a prévu un troisième mode d'assistance qui consiste à placer l'indigent chez un particulier moyennant une pension : c'est le placement familial.

De plus, la loi a prévu le cas où il serait nécessaire de changer la modalité de l'assistance, aussi déclare-t-elle au dernier paragraphe de l'article 49 : « que le mode d'assistance appliqué à chaque cas individuel n'a rien de définitif. » Ainsi on hospitalisera un vieillard qui jusqu'à ce jour était assisté à domicile, s'il vient à perdre ses derniers parents ou l'ami qui l'abritait sous son toit.

Assistance à domicile. — Dans quel sens doit-on prendre le mot domicile? On doit l'entendre dans un sens large, il doit être opposé à l'idée d'hospitalisation. Il signifie soit l'assistance chez un membre de la famille de l'indigent, soit chez un voisin, soit chez un ami, soit encore chez un habitant quelconque de la commune, soit enfin dans la maison où a vécu jusqu'à ce jour l'indigent. Cette assistance à domicile se manifeste le plus souvent sous la forme d'une allocation mensuelle en argent qui peut être parfois transformée en secours en nature. Le Conseil municipal en fixe le taux dans la commune, sous réserve de l'approbation du Conseil général et du Ministre de l'Intérieur (1).

Ce taux peut varier entre un minimum de 5 francs et un maximum de 20 francs qui peut néanmoins se trouver

(1) Article 20, loi du 14 juillet 1905.

dépassé par suite de circonstances exceptionnelles, mais dans ce cas, la délibération du Conseil général est soumise à l'approbation du Ministre de l'Intérieur qui statuera après avoir pris l'avis du Conseil supérieur de l'Assistance publique (1).

La jouissance de l'allocation commence du jour fixé par la délibération prononçant l'admission à l'Assistance, et le Bureau de bienfaisance de la commune décide suivant la situation de l'intéressé, si l'allocation doit être remise en une seule fois ou par fractions, il peut également décider si tout ou partie des secours serait donné en nature.

L'allocation est incessible et insaisissable (2). La loi stipule, en outre, qu'elle sera versée au lieu de résidence de l'intéressé, soit à lui-même, soit à une personne qu'il aura désignée et qui aura été agréée par le Maire de la commune. On a voulu empêcher ainsi les créanciers de l'assisté de tourner la loi qui déclare ces allocations incessibles et insaisissables. Il aurait été fort simple, en effet, à un créancier de l'assisté de se faire remettre par lui le bon d'allocation et de le toucher en son lieu et place, réalisant ainsi une cession de créance.

C'est donc le Conseil municipal qui fixe le taux de l'allocation mensuelle qui doit être donnée aux indigents assistés par la présente loi. Il doit fixer un seul chiffre pour tous les assistés de la commune; on a voulu supprimer ainsi l'arbitraire qui aurait permis d'attribuer plus à un individu qu'à un autre, selon le degré des sympathies qu'il aurait su s'attirer dans le sein du Conseil municipal. De plus, la même allocation sera accordée à tous les assistés non communaux résidant dans la commune, c'est-à-dire ceux qui

(1) Article 20, loi du 14 juillet 1905.

(2) Article 21, loi du 14 juillet 1905.

reçoivent des secours départementaux. Cette dernière règle s'explique par cette considération que le Conseil municipal doit fixer l'allocation en se basant sur le strict minimum nécessaire à l'existence dans la commune. Il serait contraire à l'équité que les indigents assistés par le département, qui résident dans une commune quelconque, touchent une pension plus élevée ou moindre, que les assistés de cette même commune, qui ont ni plus ni moins les mêmes besoins qu'eux.

Nous avons vu que la loi fixait le taux minimum d'assistance à 5 francs par mois. Ce chiffre ne fut pas admis sans discussion. Proposé, dès le début, par la Commission d'assistance et de prévoyance, il ne fut pas accepté par le Gouvernement qui le trouvait insuffisant et voulait le porter à 8 francs. La Commission du Sénat se prononça pour le chiffre de 5 francs, mais dans la séance du 5 juin 1905, revenant sur sa décision première, elle adopta le chiffre de 8 francs. Enfin, lors de la seconde délibération sur un amendement de M. Labiche, le Sénat revint au chiffre primitif et fixa le minimum à 5 francs.

Les défenseurs du minimum de 8 francs prétendaient que le coût de l'existence ne pouvait en aucun cas descendre au-dessous de ce taux, et que si l'on autorisait les municipalités à accorder moins, l'existence des vieillards, des infirmes et des incurables n'était plus assurée, alors surtout que les conditions pour l'admissibilité aux secours sont très étroites et très rigoureuses.

D'autre part, les partisans du chiffre de 5 francs, ont mis en avant cette idée qu'en ne donnant pas un taux trop élevé au minimum des allocations, on éviterait que l'application de la nouvelle loi se heurtât à des résistances par trop vives. Ils disaient de plus que ces allocations celle de 8 comme celle de 5 francs, étaient l'une et l'autre également insuffisantes à assurer l'existence d'un individu.

La loi fixe le maximum normal à 20 francs, néanmoins elle n'a pas voulu empêcher les communes qui ont des ressources suffisantes de fixer des allocations plus élevées. Les Conseils municipaux sont libres de le dépasser, seulement, ici encore, leurs délibérations sont soumises à l'approbation du Ministre de l'Intérieur. Enfin, si le taux de l'allocation est portée par le Conseil municipal au-delà de 30 francs, le système des subventions du département et de l'Etat ne s'applique plus. Dans ce cas, le fait pour les communes de supporter seules toute la charge de leurs libéralités suffira pour les retenir sur la pente d'entraînements irréflechis.

Sur cette question encore, les opinions furent opposées lors de la discussion devant les Chambres. La Commission d'assurance et de prévoyance sociales avait décidé que les excédents des allocations seraient exclusivement à la charge de la commune à partir de 20 francs. Le Gouvernement de son côté ne voulait pas de maximum, mais une simple approbation du Ministre de l'Intérieur pour toute allocation de 20 francs et au-dessus. La Chambre des Députés repoussa le chiffre de 20 francs et adopta un amendement de Georges Berry qui le portait à 30 francs, ce chiffre fut maintenu par le Sénat après avoir été défendu par M. Strauss, rapporteur de la loi devant cette assemblée. Il nous semble que ce chiffre n'est pas trop élevé, d'autant que si l'on venait à l'abaisser, bien des indigents secourus à domicile demanderaient le bénéfice de l'hospitalisation et seraient, dès lors, bien plus à charge aux trois collectivités débitrices de l'assistance. Donc, le danger financier que redoutaient les adversaires de ce chiffre semble écarté; de plus, on a fait valoir qu'adopter le chiffre de 20 francs comme maximum ce serait sacrifier les intérêts de Paris et des grandes villes.

L'allocation est remise à l'assisté par le bureau de bien-

faisance, ou le bureau d'assistance, qui décide si elle doit lui être remise en une seule fois ou par fractions, en espèce ou en nature. La Chambre des Députés repoussa en 1903 l'assistance en nature, car « l'assistance en nature rappelle trop la charité, ne ménage pas suffisamment la dignité de l'assisté et donnerait lieu à de grandes complications et à des abus » (1).

Cependant l'assistance en nature peut présenter dans bien des cas de sérieux avantages sur l'assistance en argent. Le maire d'Elbeuf, dans un rapport fait en 1898, les exposait en ces termes :

« Dans le système adopté à Elbeuf depuis plus de seize mois, l'attribution des pensions aux vieillards se fait partie en argent, partie en nature, après entente avec les intéressés et de la manière suivante. Les intéressés consentent à ce qu'il soit prélevé sur leur pension une somme de 40 francs pour le loyer ; le plus souvent cette somme, avec paiement garanti par le Bureau de Bienfaisance, suffit aux propriétaires, tandis que sans garantie, les vieillards indigents ne trouveraient pas à se loger à moins de 60 ou 70 francs par an. De même pour le pain : le Bureau de Bienfaisance bénéficie chez les boulangers de tarifs réduits, et en fait bénéficier les vieillards. Grâce à ces dispositions, nous pouvons assurer à un vieillard pensionné pour 140 francs : 1° son logement ; 2° trois kilogrammes de pain par semaine ; 3° son chauffage pour l'hiver ; 4° 6 fr. 25 par trimestre en espèces. Les avantages de cette combinaison sont tels que très peu de vieillards ont préféré toucher leur pension intégralement en espèces. Pour d'autres, il est absolument nécessaire, à raison de leur habitude d'intempérance, de leur attribuer les secours en nature et non en argent. En

(1) Discours de M. Bienvenu-Martin. Ch. des Dép., 9 juin 1903.

résumé, toutes les pensions ainsi gérées directement par le Bureau ont une puissance d'assistance supérieure de 20 % au moins à ce que le vieillard pourrait se procurer lui-même avec de l'argent. »

Le Sénat admit les secours en nature, mais dans le seul but « d'éviter les formules trop absolues » (Rapport de M. Strauss) (1) et à titre secondaire. Remarquons en effet, que le Conseil municipal n'aura pas à considérer si tel assisté sera secouru en argent ou en nature, il votera l'allocation en argent pour tous, et c'est le Bureau d'Assistance qui, en distribuant ce secours, le donnera en argent ou en nature selon qu'il le jugera bon.

Lors de la discussion de l'article 21, qui déclare les pensions assurées par la loi aux vieillards, infirmes et aux incurables incessibles et insaisissables, M. Auffray proposa que l'allocation fut reconnue cessible et saisissable jusqu'à concurrence du quart pour créance de logement ou d'aliment. Il présentait cet amendement dans l'intérêt même de l'assisté, soutenant que ces indigents, vivant dans d'humbles garnis, se verront refuser tout crédit par leur propriétaire dépourvu de toute sûreté pour le paiement du loyer. Mais le rapporteur répondit fort justement qu'il y aurait anomalie à autoriser la saisie d'une pension en quelque sorte alimentaire jusqu'à concurrence du quart, alors que les salaires des ouvriers ne sont saisissables que jusqu'à concurrence du dixième.

Les allocations sont payées par mensualité au lieu de la résidence de l'indigent, elles sont individuelles, autrement dit, si dans un même ménage de vieillards ou d'infirmes, le mari et la femme remplissent les conditions exigées

(1) Voir *Journal Officiel*. Documents parlementaires. Sénat, 1904, session ordinaire, page 50.

pour bénéficier de l'assistance, ils devront être admis l'un et l'autre au bénéfice de cette assistance.

L'Hospitalisation (1). — La loi de 1905 organise l'hospitalisation dans l'article 19. Dans le texte adopté en 1903 par la Chambre des députés, le consentement de l'intéressé n'était nécessaire que lorsqu'il s'agissait de placement chez des particuliers ou dans un établissement privé. L'indigent pouvait être envoyé d'office à l'hospice. M. Bienvenu-Martin défendait cette décision en déclarant que l'hospitalisation s'imposait parfois : « Supposez, disait-il à la tribune (2), un vieillard qui a des habitudes de vagabondage ou d'intempérance, si on attend son consentement pour l'hospitaliser, il ne voudra jamais le donner. Il préférera recevoir l'allocation à domicile qui lui permettra de garder ses mauvaises habitudes ». Mais la thèse contraire l'emporta : liberté complète est laissée à l'assisté pour le choix de l'assistance. Il pourra opter entre les trois modes créés et organisés par la loi, et nul ne pourra lui imposer un internement obligatoire.

La commune n'a pas toujours à sa disposition un hospice, car seules, les communes de quelque importance peuvent entretenir de si coûteux établissements. Ces dernières placeront leurs assistés, lorsque toutefois les circonstances le leur permettront, dans leurs établissements respectifs. Mais où donc les communes dépourvues d'hospices, ou qui en possédant, n'ont plus de lits disponibles, placeront-elles leurs vieillards et leurs infirmes ? La loi de 1893 avait déjà envisagé un cas analogue, et avait décidé que toute

(1) L'hospitalisation s'applique à environ 1/11 des assistés. Cours de M. Barthélemy.

(2) 4 juin 1903. Ch. des députés.

commune serait rattachée à un ou plusieurs hôpitaux voisins. Il s'agissait alors d'hospitaliser temporairement les malades qui bénéficiaient de cette loi d'assistance. Les communes sont divisées par les soins du Conseil général, en circonscriptions hospitalières, et chaque commune est tenue de diriger ses malades sur l'hôpital désigné. Mais pour assister des vieillards et des incurables un tel système parut peu avantageux, il ne s'agit plus, en effet, comme avec la loi de 1893, de malades exigeant de prompts secours, et des déplacements aussi courts que possible.

En ce qui concerne les vieillards, les infirmes et les incurables, il parut préférable de leur laisser toute latitude de désigner l'établissement qui leur agréait le mieux. D'autant qu'il y a avantage à adopter une telle solution : facilités de transports plus grandes, économie, convenances de famille ; cette dernière devra être consultée sur le choix de l'établissement toutes les fois qu'elle s'engagera à contribuer aux frais de l'hospitalisation. Sans doute, nous ne trouvons rien dans la loi qui établisse cette règle, mais « il y aura une obligation morale à agir ainsi (1) ». Aussi la loi de 1905, donne-t-elle aux communes le choix de l'établissement public qui leur convient, avec cette restriction toutefois que leur choix devra se porter sur les hospices et hôpitaux compris dans une liste dressée par le Conseil général. Tous les établissements désignés sur cette liste seront dans l'obligation de recevoir les assistés qui leur seront envoyés par les communes ou le Préfet ; on a voulu éviter, dans l'intérêt général, le mauvais vouloir des Commissions administratives des hospices et hôpitaux. Tous les frais de l'établissement hospitalisant l'assisté lui seront

(1) Réponse de M. Bienvenu-Martin à M. Auffray, Ch. de D., 11 juin 1903.

évidemment remboursés par la collectivité débitrice de l'Assistance.

Le Préfet est chargé de fixer chaque année le nombre de lits que chaque établissement devra affecter au service imposé par la loi de 1905 (1). Il devra tenir compte des lits exigés par les lois de 1854 et 1877 pour l'hospitalisation des militaires, des enfants assistés et enfin des malades bénéficiaires de la loi de 1893. Au Préfet incombe, en outre, le soin de régler le prix de la journée sur les propositions des Commissions administratives et après avoir pris l'avis du Conseil général, sans pouvoir abaisser ce prix au-dessous du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années. Ce prix de la journée, tout comme le veut, pour les malades militaires, la loi de 1833, est révisé tous les cinq ans.

Un amendement fut présenté par M. de la Ferronnays tendant à faire fixer ce prix par le Conseil général. M. Bienvenu-Martin lui répondit que l'intérêt du Conseil général étant en jeu, en tant qu'il représente le département, il ne pouvait être à la fois juge et partie et l'amendement fut repoussé. Remarquons d'ailleurs que la même solution fut donnée en ce qui concerne les aliénés, les enfants assistés et l'assistance médicale. Si des contestations s'élèvent relativement à la décision du Préfet, elles devront être portées devant le Conseil de Préfecture avec recours au Conseil d'Etat.

Les communes ont également la faculté de faire admettre leurs assistés dans des établissements hospitaliers privés, mais seulement en cas d'insuffisance des hospices. Encore ces établissements doivent-ils figurer sur une liste dressée par le Conseil général qui doit également approuver les

(1) Art. 23.

traités passés pour l'entretien des assistés (Article 24). L'exécution de ces traités passés entre les communes et les établissements privés est soumise au contrôle de l'autorité publique.

Placement familial. — Au cas où l'indigent voudrait bénéficier du placement familial qui peut lui offrir de sérieux avantages, il sera confié à une famille parente ou amie, qui, le prenant à sa charge, devra assurer son existence moyennant une pension. C'est le Conseil général qui fixera les conditions de placement des vieillards et incurables dans les familles autres que la leur. Ce mode d'assistance paraît dans bien des cas plus avantageux et plus agréable pour l'intéressé : s'il est faible de caractère et qu'il donne lieu de croire qu'il emploiera mal l'allocation qui lui serait personnellement versé, ou bien, si sa santé, sans nécessiter des soins spéciaux, demande des ménagements et de la sollicitude. Néanmoins il ne faut pas perdre de vue que l'article 19 exige le consentement des vieillards, quelques motifs que l'on croie avoir de préférer ce mode d'assistance on ne saurait le lui imposer.

Situation particulière des assistés par l'Etat. — Nous avons dit plus haut que l'article 19 posait en principe l'assistance à domicile. Cela est très vrai en ce qui concerne les assistés de la commune ou du département, mais les indigents qui sont dépourvus du domicile de secours se voient appliquer la règle inverse. En principe ils sont hospitalisés dans des Etablissements soit publics, soit privés que désigne le Ministre de l'Intérieur, et ce n'est qu'exceptionnellement, par décision du Préfet ou de la Commission centrale, qu'ils bénéficieront de l'assistance à domicile. La raison en est bien simple, et fort bien exprimée dans le rapport de

M. Bienvenu-Martin « Si l'on appliquait aux vieillards et aux
« infirmes de cette catégorie la règle générale, que l'assis-
« tance à domicile doit être préférée à l'hospitalisation, il
« serait à craindre que les demandes d'admission ne devins-
« sent extrêmement nombreuses : beaucoup de vieillards
« et d'infirmes n'hésiteront pas à s'adresser à l'Etat, s'ils
« ont la certitude d'en recevoir une pension et ils rencon-
« treront souvent l'appui des Conseils municipaux qui,
« dans le désir d'éviter des dépenses à la commune, pré-
« tendront que les intéressés n'ont pas de domicile de
« secours. Si ceux-ci savent qu'au lieu d'être assistés à
« domicile ils seront envoyés dans un hospice, ils ne solli-
« citeront l'assistance que s'ils ne peuvent absolument s'en
« passer. C'est donc en vue de protéger l'Etat, contre les
« demandes abusives ou des collusions possibles que l'on a
« inscrit dans l'article 23 une règle inverse de celle qui est
« posée à l'article 19 » (1).

Le dernier paragraphe de cet article 19 déclare : « que le
mode d'assistance appliqué à chaque cas individuel n'a
aucun caractère définitif ». C'est à MM. Dubois et Jules
Coutant que l'on doit cette disposition. M. Dubois s'expli-
qua ainsi sur ce point à la tribune : « A Paris il y a
« deux grands modes d'assistance que vous connaissez tous :
« l'hospitalisation et la pension représentative d'hospice,
« c'est-à-dire la pension de un franc par jour. Il est assez
« difficile d'obtenir soit l'hospitalisation soit la pension repré-
« sentative ; mais ce qui est presque impossible, cela va
« vous paraître invraisemblable, c'est de faire sortir de
« l'hospice un vieillard qui demande à échanger son lit
« d'hospice contre une pension représentative... Ce n'est

(1) Toutefois dans la pratique c'est la règle inverse qui s'applique, Les assistés à la charge de l'Etat, peu nombreux il est vrai, obtiennent des secours en espèces.

« certainement pas seulement à Paris que ces faits existent, « ils se produisent aussi en province. » La Chambre les approuva et vota dans leur sens cette disposition qui tout en proclamant un très bon principe nous paraît quelque peu inutile, car il résulte de l'esprit même de la loi que l'assistance pourra toujours être modifiée.



CHAPITRE IV

TITRE IV DE LA LOI

Répartition des charges

Dans ce chapitre nous allons étudier le Titre IV de la loi intitulé « Voies et Moyens ». Nous arriverons ainsi à la question qui domina toute la discussion de la loi du 14 juillet 1905 devant le Parlement. Sans doute les Chambres ne demandaient qu'à accorder aux indigents une assistance aussi large que possible, mais d'autre part, elles étaient retenues dans cette voie par le côté matériel du problème, par la pensée du contribuable, par celle des répercussions financières de la loi en discussion. Et le problème se posait d'autant plus ardu que les conséquences financières d'une telle loi, étaient absolument inconnues et semblaient très difficiles pour ne pas dire impossibles à fixer.

M. Henri Monod, qui contribua pour une grande part au vote de la loi, porta ces craintes à la tribune du Sénat le 6 juillet 1905 : « Si l'on fait trop, l'on porte atteinte à des
« intérêts dont le respect est également obligatoire, je
« veux dire les intérêts des contribuables, auxquels la
« société n'est en droit d'imposer des sacrifices en faveur
« de leurs frères malheureux que dans la mesure où ces
« sacrifices sont nécessaires pour que le devoir social soit
« rempli. »

Or, rien n'était plus difficile à ce moment-là, que de déterminer les charges et les conséquences qu'entraînerait le vote de la loi en discussion, car si on connaissait le nombre approximatif des vieillards existant en France, on ignorait complètement combien parmi eux bénéficieraient de la loi. Sans doute on connaissait la proportion, par rapport à la population totale des indigents inscrits sur les listes de l'assistance médicale, mais comment fixer le nombre d'incurables susceptibles de bénéficier de l'assistance organisée par la loi en préparation. De même si l'on pouvait prévoir le coût de chaque assisté à domicile, et celui de chaque hospitalisé, on ne pouvait savoir le nombre des assistés à domicile, et celui des hospitalisés, on ne pouvait davantage connaître à l'avance dans quelle mesure les bureaux de bienfaisance, les hôpitaux et les hospices participeraient au nouveau service d'assistance.

Ainsi les éléments indispensables à toute évaluation, même approximative des charges entraînées par une telle loi manquaient totalement, ce qui permit à un journaliste de rappeler à ce propos la dépêche sinistre de Trochu, lors du combat de Buzenval : « Nous combattons dans la nuit » (1). Et certes, les Chambres discutaient dans la nuit, nous n'en voulons pour preuve que les diverses évaluations faites par des personnes ou des Commissions qui semblaient réunir toutes les conditions de compétence et d'impartialité que l'on pouvait désirer. Les divergences de tous ces calculs sont exorbitantes et donnent mieux que tout ce que nous pourrions dire, l'expression du vague dans lequel les Chambres se débattaient.

En 1899, la Direction du travail au Ministère du Commerce avait fixé le nombre des bénéficiaires de la loi à

(1) *Le Temps*, 14 février 1905.

600.000 et prévoyait 165 millions de dépense annuelle dont 150 millions demandés à l'impôt. Deux ans plus tard, en 1901, la même Direction du travail, après de nouveaux calculs, abaissait le chiffre des bénéficiaires à 456.000. Elle se basait pour cette nouvelle évaluation, sur les statistiques de l'assistance médicale.

L'année suivante, en 1902, la Direction de l'Assistance et de l'Hygiène publique au Ministère de l'intérieur, donnait des chiffres évaluatifs beaucoup moins élevés : 153.281 bénéficiaires et une dépense de 43.664.236 fr. dont 12.392.225 fr. seulement réclamés aux contribuables.

Enfin en 1903, la Commission d'assurance et de prévoyance sociale de la Chambre des députés faisait de nouvelles estimations et concluait à 18 millions de dépense dont 12 millions payés par les divers budgets.

Lorsque le projet voté par la Chambre fut porté devant le Sénat, le Gouvernement, sur la demande de la Commission spéciale du Sénat, ordonna une enquête dans les départements afin de déterminer aussi exactement que possible le nombre des assistés bénéficiaires de la loi. La dépense totale à prévoir est alors donnée comme devant s'élever à 93.189.032 francs dont 67.324.963 francs de charge nette. Mais la Commission sénatoriale repoussa ces chiffres et procéda à une nouvelle enquête qui aboutit au résultat suivant : Dépenses totales 45.250.000 fr. dont 36.250.000 fr. payés par les Finances publiques.

De son côté, le Ministre des Finances émit deux opinions résultat de ses travaux d'évaluation. Dans la première, en date du 18 octobre 1904, il estimait que la dépense totale s'élèverait à 114 231.400 francs dont 97.231.400 de dépense nette supportée par les contribuables. Deux mois plus tard, il rectifiait ces chiffres et les abaissait à 90.991.400 fr. et 71 millions comme part de l'État.

Enfin, M. Milliès-Lacroix, présenta un avis au nom de la Commission des finances, dans lequel il concluait aux chiffres qui suivent et qui se rapprochent assez de ceux donnés par l'application de la loi, du moins dans ses débuts :

Bénéficiaires de la loi : 350.000. 210.000 assistés à domicile ; 140.000 hospitalisés.

La dépense annuelle des secours à domicile 150 francs par pension en moyenne, ressortira à 31.500.000 francs.

La pension des hospitalisés était évaluée à 416 fr. 10, soit au total 58.254.008

En résumé le chiffre de la dépense totale, d'après ses prévisions, devrait s'élever à 89.754.000 francs par an (1).

Ainsi à côté des chiffres tel que 165.000 et 114.000 nous trouvons des évaluations réduites à 18 millions. Nous verrons plus loin combien ces chiffres sont loin de la réalité.

Le Parlement réglementa avec beaucoup de soin dans quelles proportions les collectivités participeront aux dépenses entraînées par la loi et avec quelles ressources elles devront le faire.

Nous trouvons ce point traité et amplement développé dans le Titre IV de la loi sous la rubrique : « Voies et moyens »

Communes. — L'article 27 déclare « obligatoires pour les communes dans les conditions des articles 136 et 140 de la loi du 5 avril 1884 les dépenses d'assistance mises à leur charge par la présente loi » c'est-à-dire toutes les dépenses entraînées par l'assistance des indigents ayant le domicile de secours communal, sans préjudice néanmoins des subventions législatives du Département et de l'Etat.

(1) Documents parlementaires (Avis de M. Milliès-Lacroix). 1905, N° 331.

La question se pose de savoir comment les communes feront face à ces dépenses obligatoires nouvelles inscrites à leur budget ? La loi leur indique quatre sortes de ressources :

1° Elles auront recours, en premier lieu, à des ressources spéciales provenant des fondations ou des libéralités faites en vue de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, quel que soit l'établissement public donataire avec cette seule restriction : « que les conditions des dites fondations ou libéralités ne s'y opposent. »

2° D'après l'article 31, les hospices communaux sont tenus de recevoir gratuitement, autant que leurs ressources le leur permettent, les vieillards, les infirmes et les incurables ayant leur domicile de secours dans la commune.

« La même obligation incombe aux hospices intercommunaux et cantonaux à l'égard des vieillards, des infirmes et des incurables ayant leur domicile de secours dans les communes au profit desquelles ces hospices ont été fondés. » (art. 31, § 2).

3° Le bureau de bienfaisance participera éventuellement à ces dépenses (art. 23). L'article 30 ajoute : « Les bureaux de bienfaisance, les hôpitaux-hospices possédant en vertu de donation ou de libéralités, des biens dont le revenu a été spécialement affecté à l'assistance à domicile des vieillards, des infirmes et des incurables, seront tenus de contribuer à l'exécution de la présente loi conformément aux conditions de la donation, jusqu'à concurrence dudit revenu ».

M. Sibille avait proposé que les libéralités faites dans ces conditions aux bureaux de bienfaisance n'entrassent pas en ligne de compte, mais seulement celles faites aux communes. Il prétextait que les patrimoines des bureaux de bienfaisance et des hospices sont absolument distincts de celui de la commune, qu'on ne peut donc s'en emparer

pour créer un service communal. Cette proposition fut rejetée. M. Bienvenu-Martin déclara au contraire que cette obligation que la loi imposait aux bureaux de bienfaisance et aux hospices était une conséquence directe du principe qui faisait peser sur la commune les charges de l'assistance. Il serait injuste que la loi, tout en contraignant les communes à assister les vieillards, les infirmes et les incurables, laissât aux bureaux de bienfaisance et aux hospices la libre disposition des ressources qui leur ont été remises sous la condition de les consacrer au soulagement de ces mêmes indigents. Il est de toute équité au contraire que tous les revenus qui ont reçu cette affectation soient mis à la disposition de la commune qui se trouve désormais tenue des charges du service d'assistance et qui sera déchargée d'autant. Le Parlement abondant dans ce sens vota l'article 31 dont nous avons analysé le texte plus haut.

3° Les communes prendront également sur leurs recettes ordinaires pour satisfaire aux exigences de cette assistance.

4° Lorsque les trois catégories de ressources que nous venons d'énumérer seront insuffisantes, la commune pour couvrir la dépense aura recours à des impôts et taxes autorisées par les lois. Dans ce cas, le département devra lui accorder une subvention qui variera de 30 à 90 % (1).

Enfin au cas où le coefficient d'indigence serait très élevé dans une commune, par exemple, lorsque le nombre des assistés dépassera dix pour mille habitants, l'Etat allouera pour cette dépense supplémentaire une subvention complémentaire directe pour chaque assisté en surnombre. Le

(1) On appliquera dans ce cas les barèmes A et B. Le barème A appelé barème démographique est basé sur la valeur du centime communal rapporté à la population, c'est-à-dire divisé par le nombre d'habitants. Le barème B détermine la part de l'Etat dans les dépenses assurées par le département.

taux de cette subvention varie de 10 % de la dépense supplémentaire pour un assisté au-dessus de 10 par 1000 habitants, à 20 % pour 10 assistés au dessus de 10 pour 1000 habitants (1).

En 1903 la Chambre des députés avait voté un système de contribution dont le caractère communal était plus accusé que celui qu'a consacré la loi. Les communes avaient à supporter les plus lourdes charges de l'assistance et les barèmes alors adoptés se rapprochaient beaucoup de ceux de la loi de 1893 sur les malades qui sont eux-mêmes empruntés à ceux alors en usage pour les dépenses des chemins vicinaux.

Département. — Sont obligatoires pour les départements, dans les conditions des articles 60 et 61 de la loi du 10 août 1871 :

1^o Les dépenses des assistés ayant le domicile de secours départemental ;

2^o Les subventions à allouer aux communes dans les conditions que nous avons déterminées plus haut (2) ;

3^o Les frais d'administration départementale des services (3).

Lorsque les ressources ordinaires ne suffisent point à couvrir les dépenses d'assistance, le département peut pourvoir aux dépenses par des impositions ou des taxes autorisées par la loi. Mais dans ce cas l'Etat intervient et diminue la somme demandée à l'impôt, d'une subvention qui varie selon le tableau B annexé à la loi de 1905 entre la proportion de 50 à 95 %.

Les règles de la comptabilité en cette matière ont été

(1) On appliquera ici le barème C.

(2) Si la commune est dans l'impossibilité, malgré la participation des bureaux de bienfaisance et des hospices et avec ses recettes ordinaires d'assurer seule les charges de l'assistance.

(3) Article 32. — Paragraphe 1.

déterminées par un décret rendu le 14 avril 1906. Ce décret décide que les recettes et dépenses du service de l'Assistance obligatoire seront centralisées au budget départemental et soumises aux mêmes règles que la comptabilité départementale. Des états annexés au budget du département font ressortir en recettes et en dépenses les opérations du service d'assistance. Les allocations mensuelles sont mandatées par le Préfet au nom du receveur du bureau de bienfaisance, ou à défaut, au nom du receveur du bureau d'assistance de la commune où résident les intéressés. A ce mandat est joint un état arrêté par le Préfet, déterminant la somme revenant à chacun des assistés.

L'Etat.— Quant à l'Etat indépendamment des subventions à allouer aux départements et aux communes il a encore à sa charge :

1^o Les frais d'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables n'ayant aucun domicile de secours ;

2^o Les frais généraux d'administration et de contrôle occasionnés par l'exécution de la loi, frais qui sont très considérables.

Il faut de plus considérer que l'Etat a d'autres charges résultant de cette même loi : Il sera nécessaire d'édifier de nouveaux hospices, ou d'agrandir ceux déjà existants en vue de satisfaire aux nouvelles exigences du service d'assistance aux vieillards. L'Etat participe à ces dépenses, et sa contribution est déterminée en raison inverse de la valeur du centime communal ou départemental, en raison directe des charges extraordinaires de la commune ou du département et encore en raison de l'importance des travaux (1).

Jusqu'à aujourd'hui les charges de l'Etat sont approximativement de 50 à 51 % de la dépense totale.

(1) Article 32. — Paragraphe 1.

CHAPITRE IV

Sanctions civiles. — Remboursement des dépenses d'Assistance.

« L'assisté a le droit d'exiger la pension, à ce droit correspond pour la communauté celui de réclamer ce qu'elle a payé à tort (1) ». Dans l'esprit de la loi les premiers débiteurs de la dette d'assistance sont en premier lieu les personnes tenues à la dette alimentaire. L'administration a donc le droit de leur demander le remboursement des sommes qu'il a payé à leur lieu et place. Voici, par exemple, un vieillard inscrit sur la liste des assistés, alors que sa famille se trouvait dans une situation assez aisée pour subvenir à ses besoins et lui fournir la pension alimentaire prescrite par les articles 205 et suivants du Code civil : l'individu en question n'est pas indigent, à proprement parler : en fait il ne possède rien, nous le voulons bien, mais n'a-t-il pas dans son patrimoine le droit d'exercer une action contre ses parents pour exiger d'eux la pension nécessaire à assurer son existence. Evidemment, il eut été plus sage de ne pas admettre ce vieillard sur les listes de secours, et de l'engager à se retourner contre ses parents, mais nous supposons que le bureau d'assistance a ignoré ou voulu ignorer sa situation et que l'allocation d'assistance

(1) Cours de M. BARTHÉLEMY sur l'A. P.

lui a été versée. Il n'est pas douteux que la communauté a payé indûment et peut recourir contre les parents tenus de la dette alimentaire(1). C'est d'ailleurs ce qui résulte du texte même de la loi, et des travaux préparatoires malheureusement ces prescriptions sont restées lettres mortes. On a eu le tort de confier l'exercice de ces recours aux maires qui n'en usent jamais par bonne politique. Il conviendrait pour arriver à un résultat de les mettre entre les mains des receveurs d'enregistrement(2) qui n'ont pas à ménager les susceptibilités des électeurs.

Une autre sorte de secours peut-être envisagé ; il peut être invoqué par une collectivité qui aurait acquitté la dette d'assistance, alors qu'elle incombait à un autre. Il peut arriver, en effet, que le domicile de secours ne soit pas facile à déterminer et qu'il le soit à faux. La loi devait réserver aux collectivités qui auraient secouru un vieillard ou un infirme à la suite d'une erreur de ce genre, et alors que l'assistance incombait à une autre collectivité, le moyen de se faire rembourser les sommes ainsi déboursées. Ce droit leur est donné par l'article 4, mais avec cette restriction : La répétition des sommes ainsi avancées peut s'exercer pendant cinq années, mais ces sommes ne pourront jamais être supérieures au montant de la dépense qu'aurait nécessitée l'assistance si elle avait été donnée au domicile de secours réel. De plus, ce recours ne peut s'exercer que sur une année de secours, cela dans le but d'accélérer les recherches et les décisions relativement au véritable domicile de secours (3).

(1) Il en serait de même si l'assisté avait des droits à exercer contre une Société.

(2) Cette idée se trouve dans le cours de M. BARTHÉLEMY.

(3) Notons que le remboursement intégral est dû des frais de visites occasionnées par la délivrance des certificats médicaux aux infirmes et

C'est le Conseil de Préfecture qui est compétent pour trancher toutes les difficultés soulevées par la détermination du domicile de secours, et pour les contestations entre les Commissions administratives des hospices et les communes ou départements. On peut se pourvoir des décisions du Conseil de Préfecture devant le Conseil d'Etat (1). Cette compétence du Conseil de Préfecture est une grande simplification. En effet, les contestations de ce genre, auraient dues en principe être portées devant le Conseil d'Etat ; or, le Conseil d'Etat n'aurait pu être légalement saisi que par la voie de Recours pour Excès de Pouvoir contre les décisions portant inscription d'office au budget soit de la commune, soit du département, des dépenses d'assistance qui font l'objet du litige. Telle est la jurisprudence admise pour les frais d'entretien relatifs aux aliénés. Un semblable système a l'inconvénient de retarder la solution des différends et de soumettre des affaires de peu d'importance au Conseil d'Etat. C'est dans le but d'obvier à ces inconvénients que la loi de 1905 donna en cette matière la compétence au Conseil de Préfecture.



aux incurables, car ce sont là de simples avances. De même pour tous les frais énumérés à l'article 26 de la loi : Frais de Transport.

(1) Le pourvoi est jugé sans frais et dispensé du timbre et du ministère d'avocat.

CHAPITRE VII

L'Assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables à Paris.

Un décret réglementaire, prévu par la loi de 1905 (1) et intervenu à la date du 30 mars 1907, détermine les conditions d'application de cette loi dans la ville de Paris.

Une liste est dressée dans chaque arrondissement par les soins du Bureau de bienfaisance. Lorsque le demandeur se dit incurable, le Bureau peut exiger que la demande soit accompagnée d'un certificat dressé par un médecin des services de l'Assistance publique (2). En fait l'examen des incurables est fait par le médecin des hôpitaux.

Les listes sont divisées chacune en deux parties et centralisées au siège de l'Administration générale. Après les avoir examinées, le Directeur prononce, en attendant l'approbation du Conseil municipal, l'admission provisoire des candidats ayant leur domicile de secours à Paris.

Le Conseil municipal arrête définitivement les listes d'arrondissement. Les réclamations peuvent être portées par les intéressés sous forme de recours devant une Commission spéciale unique pour toute la capitale, qui équivaut

(1) Article 33.

(2) Nous verrons plus loin que la municipalité de Montpellier a organisé un contrôle médical à peu près équivalent.

aux Commissions cantonales. (Cette Commission se divise en trois sections, se compose de conseillers de Préfecture, de représentants du Conseil général, des administrateurs des Bureaux de bienfaisance désignés par le Préfet et des délégués du Conseil de surveillance de l'Assistance publique et des sociétés de secours mutuels.) On peut relever appel des décisions de cette Commission spéciale devant la Commission centrale du Ministère de l'Intérieur.

La ville de Paris accorde aux assistés de la loi du 14 juillet 1905 des allocations mensuelles de 30 francs.



APPENDICE

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Dans son article 33 la loi déclarait que pour les trois premières années où elle commencerait à être appliquée, la loi des finances de chaque exercice déterminerait (1) la somme que le Ministre de l'Intérieur serait autorisé à engager pour les subventions allouées aux départements et aux communes. Les trois années dont il s'agissait étaient les années 1907-1908-1909, car l'article 41 de la loi déclarait qu'elle ne serait applicable qu'à la date du 1^{er} janvier 1907. On retardait ainsi de près de deux ans l'application de la loi, parce que la proximité de la cession des conseils généraux et l'obligation de prendre des mesures financières préalablement indispensables ne permettaient pas une application immédiate.

(1) Sous la pression de l'opinion publique, les Ministres renoncèrent à appliquer cette clause de l'article 33. Nous y reviendrons lorsque nous parlerons des résultats financiers de la loi,

TABLEAU A

C'est le Barème qui sert à déterminer la part des communes dans les dépenses d'Assistance.

VALEUR DU CENTIME COMMUNAL rapporté à la population	PORTION DE LA DÉPENSE A COUVRIR	
	par les communes au moyen des ressources de l'impôt. (art. 24, 4 ^e)	par les départements au moyen de leurs propres ressources et des subventions de l'Etat conformément au tableau B.
	p. 100	p. 100
Au dessous de 0,06.....	10	90
De 0,061 à 0,08.....	15	85
De 0,081 à 0,10.....	20	80
De 0,101 à 0,12.....	25	75
De 0,121 à 0,14.....	30	70
De 0,141 à 0,16.....	40	60
De 0,161 à 0,18.....	50	50
De 0,181 à 0,20.....	60	40
Au dessus de 0,20.....	70	30

TABLEAU B.

BARÈME servant à déterminer la part des dépenses d'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables, à couvrir par les Départements, dans les conditions prévues au 2^o de l'article 28.

VALEUR DU CENTIME DÉPARTEMENTAL rapporté à la population (par 100 habitants)	PORTION DE LA DÉPENSE A COUVRIR	
	par les départements au moyen des ressources provenant des reve- nus ordinaires ou de l'impôt. (art. 28, 2 ^e)	par l'Etat
	p. 100	p. 100
De 5 francs et au dessous.....	5	95
De 5,01 à 6 fr.....	8	92
De 6,01 à 7 fr.....	11	89
De 7,01 à 8 fr.....	14	86
De 8,01 à 9 fr.....	17	83
De 9,01 à 10 fr.....	20	80
De 10,01 à 11 fr.....	25	75
De 11,01 à 12 fr.....	30	70
De 12,01 à 15 fr.....	35	65
De 15,01 à 18 fr.....	40	60
Au dessus de 18 fr.....	50	50

TABLEAU C.

BARÈME servant à déterminer la subvention directe et complémentaire de l'Etat aux communes dans les conditions prévues au 4^e de l'article 27 de la loi.

Lorsque dans une commune le nombre des assistés dépassera dix pour mille habitants (10 pour 1000), l'Etat allouera pour cette dépense supplémentaire, à cette commune, une subvention directe par assisté en surnombre, sans que la charge communale puisse descendre au dessous de dix pour cent (10 pour 100) de la dépense totale :

Pour 1 assisté par 1000, au dessus de 10 p. 1000	=	10 o/o de la dépense communale supplémentaire
2 — — —	=	11 o/o —
3 — — —	=	12 o/o —
4 — — —	=	13 o/o —
5 — — —	=	14 o/o —
6 — — —	=	15 o/o —
7 — — —	=	16 o/o —
8 — — —	=	17 o/o —
9 — — —	=	18 o/o —
10 — — —	=	20 o/o —
Au-dessus de 10 assistés par 1000 au dessus de 10 p. 1000	=	20 o/o —



LIVRE III

RÉSULTATS FINANCIERS DE LA LOI

CHAPITRE PREMIER

Crédits nouveaux insérés au budget pour l'application de la loi du 14 juillet 1905

En 1907, le gouvernement usant du droit que lui donnait l'article 33 de la loi, proposa de fixer à 10 millions la contribution de l'Etat, et le taux des allocations devait pour cette année là être arrêtée à la quotité de 5 francs (1). Mais l'opinion publique s'émut de cette décision et la commission du budget fit entendre elle même, qu'elle considérait comme un devoir strict l'application de la loi à partir du 1^{er} janvier 1907. Le conseil des Ministres éleva alors le crédit à 23 millions (2), de telle sorte que la loi, dès 1907, produisit son plein effet (3).

(1) Télégramme-circulaire du Ministre de l'Intérieur, 10 juillet 1906.

(2) Télégramme-circulaire du Ministre de l'Intérieur, 1^{er} août 1906.

(3) Rappelons à ce sujet que M. Bienvenu-Martin avait prévu 17 millions et demi et M. Strauss 43 millions pour la part de l'Etat dans les dépenses entraînées par l'application de la loi

Avant tout commencement d'application on avait procédé à une enquête dans le but d'établir les dépenses probables de la nouvelle loi. Les communes avaient déjà établi le taux des allocations. Voici les résultats de cette enquête faite en 1906.

A. — *Allocations mensuelles*

30.700 mensualités à 5 francs.	1.842 000
61.200 — 8 —	6.242 000
70.000 — 12,50	10.500 000
79.000 — 17,50	16.611 000
19.000 — 20 francs.	4.560 000

Soit : 259 900 assistés à domicile.... 39.755 000 fr. de dépenses.

B. — *Hospitalisation*

34.100 assistés à 1^{fr}20 par jour..... 13.940 000

Soit au total..... 47.975 000

Or la contribution de l'Etat peut être évaluée à 50 % de la dépense totale. C'est d'après ces données que l'on peut fixer la somme de 23 millions inscrites au budget de 1907.

Le gouvernement inscrit au budget de 1908, un crédit de 30 millions et demi, qu'il estimait suffisant pour l'application de la loi de 1905.

Ce chiffre fut bientôt reconnu insuffisant. Une enquête présentée par le Ministre de l'Intérieur donna les résultats suivants à la date du 18 mars 1908 :

406.503 assistés à domicile, soit une progression de 36 % sur l'année précédente.

62.886 hospitalisés, soit une progression de 4 % sur l'année précédente.

Taux des allocations fixées par les communes.

5 francs	9 0/0
6 et 7 —	2 0/0
8 —	3 0/0
9 et 10 —	20 0/0
11 et 12 —	7 0/0
13 et 14 —	2 0/0
15 —	19 0/0
16 et 17 —	5 0/0
18 et 19 —	3 0/0
20 —	20 0/0
25 —	2 0/0
30 —	10 0/0

Taux des allocations des villes ayant plus de 100.000 hab. :

Bordeaux.....	} 20 francs.	Marseille.....	} 15 francs.
Le Havre.....		Nice	
Toulouse		Rennes.....	
Nancy.....		Nantes.....	
Lille.....		Lyon.....	
Roubaix.....			10 francs.

Enfin Paris accorde 30 francs à ses assistés.

Voici maintenant, d'après cette même enquête, comment se répartissent les dépenses nécessitées par l'ensemble des assistés.

Assistés à domicile.....	81.000 000 francs. (1).
Hospitalisés	21.825 000 —
Dépenses d'administration.....	957 000 —
Soit un total de.....	103.783 000 francs. (2).

(1) Tous ces chiffres sont extrait du Rapport de M. Jeanneney *Officiel-Annexes* 1908, tome II, page 108.

(2) En plus des hospitalisés et des assistés à domicile l'enquête constate qu'un peu moins de 500 indigents ont obtenu des pensions dans une famille.

De cette somme il convient de déduire le montant des réductions opérées sur les pensions des assistés en raison de leurs ressources, soit 660.000 fr. Il faut également déduire une somme de 2.600.000 francs, provenant de fondations spéciales d'assistance aux vieillards.

La dette d'assistance aux vieillards se monte dès lors à 94.583 000 francs.

La part de l'Etat peut être évaluée à 50 % de la dépense totale, elle sera donc approximativement de 47.000.000 fr.

Le gouvernement tint compte de cette enquête pour établir dans le budget de 1909 (1) les crédits de 47.000.000 prévus pour l'application de la loi du 14 juillet 1905.

Ainsi cette loi, qui au dire du gouvernement ne devait pas entraîner pour l'Etat des dépenses considérables, grève son budget d'une somme que l'on peut désormais évaluer à 50 millions. Pourtant, le projet de cette loi, lorsqu'il fut soumis aux Chambres, était accompagné d'une étude administrative fort rassurante sur ses conséquences financières, cette étude prévoyait :

129,781 vieillards

28,500 infirmes (2).

D'après ces chiffres, le gouvernement évaluait à 13 ou 14 millions les charges nouvelles. Si nous rapprochons ces chiffres des dépenses réelles entraînées par les premières applications de la loi, nous sommes amenés à nous demander si on n'a pas présenté aux Chambres pour leur arracher un vote complaisant, des prévisions volontairement opti-

(1) On pourrait s'étonner de l'écart considérable existant entre les dépenses nécessitées par la même loi en 1907 et celles prévues pour 1909 : il ne faut pas oublier qu'en 1907, la loi ne fut appliquée que durant 8 mois.

(2) Cours de M. BARTHÉLÉMY, sur l'A. P.

mistes. Au lieu des 158,281 assistés, prévus, nous en avons aujourd'hui près de 600,000 et les dépenses sont bien près d'atteindre au chiffre colossal de 100.000.000 de francs. Bien plus, il semble résulter des observations recueillies jusqu'à ce jour que l'augmentation des charges d'assistance continuera pendant encore quelques années. En effet les allocations, dans bien des communes, n'ont pas été établies selon l'esprit de la loi. La loi déclare que la somme allouée à titre d'assistance doit être nécessaire pour assurer l'existence de l'assisté, or, nous ne pensons pas qu'il soit possible d'assurer une existence humaine avec cinq francs par mois; et pourtant bien des communes, effrayées par les conséquences financières qu'entraînait pour leur budget l'octroi de l'assistance, ont choisi le minimum de 5 francs. Mais aujourd'hui, que la loi est mieux connue, que les communes ont compris qu'elles ont un intérêt indirect à admettre des assistés, et aussi maintenant que les personnes susceptibles d'être assistées connaissent mieux l'étendue de leurs droits, le taux des allocations sera élevé dans bien des communes et les charges entraînées par la loi s'accroîtront d'autant.



CHAPITRE II

Pour donner une idée des charges entraînées par la loi du 14 juillet 1905 dans un domaine plus restreint que celui de l'Etat, nous en donnons les résultats financiers dans le département de l'Hérault et dans la commune de Montpellier.

DÉPARTEMENT DE L'HÉRAULT

Résultats financiers entraînés par l'application de la loi du 14 juillet 1905, dans le département de l'Hérault pour l'année 1908.

Nombre des Assistés.....	8.055	{ Assistés à domicile.....	7.300
		{ Hospitalisés.....	755

Dépenses nécessitées par cette assistance :

Secours à domicile.....	4.044.640 fr. 82
Hospitalisation	188.951 fr. 44

La pension moyenne pour le département est de 138 francs.

Le prix moyen de l'hospitalisation est de 250 francs.

Il existe également quelques assistés peu nombreux ayant leur domicile de secours départemental dont la charge incombe au département.

Voici le montant des dépenses entraînées par cette catégorie d'indigents :

Assistés à domicile	3.664 francs.
Hospitalisés	2.084 fr. 82.

Les frais entraînés par les services d'assistance de la nouvelle loi se chiffrent pour le département à la somme de, environ..... 13.000 francs.

En ajoutant ces diverses sommes on obtient le total des dépenses occasionnées par l'application de la loi du 14 juillet 1905, pour le département de l'Hérault, soit 1.219 982 fr. 24 (1).

Sur cette somme les communes supportent environ un

quart de la dépense, soit.....	366.034 fr. 24.
Le Département.....	256.499 33.
L'Etat.....	597.448 67.

Il convient de remarquer que la part des communes doit être réduite du montant des subventions directes que leur accorde l'Etat, la part de ce dernier se trouvant augmentée d'autant.

Dans le département de l'Hérault, l'Etat prend à sa charge les assistés n'ayant aucun domicile de secours.

En ce qui concerne cette catégorie d'assistés, la dépense s'élève pour l'Etat à :

Assistés à domicile.....	669 francs.
Hospitalisés.....	391 —
Soit.....	1060 francs.

Il existe dans le département de l'Hérault un inspecteur depuis le milieu de 1909. Cet inspecteur a déjà exercé un

(1) Ces chiffres sont ceux arrêtés au 31 décembre 1908.

contrôle effectif en ce qui concerne l'application de la loi du 14 juillet 1905, notamment dans les cantons de Ganges et de Saint-Pons. On a pu constater que ces diverses tournées d'inspections avaient permis de réaliser des économies considérables, soit 31.031 francs, pour environ trois mois d'inspection.

COMMUNE DE MONTPELLIER

1908. — Chiffres arrêtés au 31 décembre 1908.

Pour l'année 1908 : Assistés à domicile.....	1250
— — hospitalisés.....	380

<i>Dépense</i> : Allocation mensuelle.....	469.615 fr. 89
Frais d'hospitalisation.....	<u>441.357 95</u>
Soit au total.....	280.973 fr. 84

Sur ce chiffre la part de la commune est de 138.300.

1909. — Voici les nouveaux admis durant les trois premiers trimestres de 1909 : le nombre des demandes est de 200 par mois environ.

1er trimestre.....	90 personnes, dont 14 hospitalisées
2e —	75 — dont 8 —
3e —	47 — dont 6 —

Nous ferons remarquer à ce sujet que la proportion des infirmes se trouve être de 72 %/o. Cette proportion est la preuve flagrante des abus qui sont commis sur ce chef.

Mais si la liste a augmentée dans les conditions indiquées, elle s'est réduite des radiations effectuées par suite de la révision des listes, soit que certains assistés aient disparus ou soient décédés. Voici les radiations effectuées pendant les trois premiers trimestres de 1909.

1 ^{er} trimestre :	20 radiations. —	Sur ce nombre, 9 assistés sont entrés aux Petites Sœurs des Pauvres.
2 ^e —	16 radiations. —	Sur ce nombre 3 assistés sont entrés aux Petites Sœurs des Pauvres.
3 ^e —	30 radiations et 2 diminutions.	

Recours devant la commission cantonale

1 ^{er} trimestre :	25 appelants.....	{ 42 ont obtenu une décision favorable. 13 ont été déboutés.
2 ^e —	24 appelants.....	{ 9 ont obtenu décision favorable. 15 ont été déboutés.
3 ^e —	une vingtaine d'appelants,	la Commission cantonale n'a pas encore rendu ses décisions.

Dans le but de contrôler la mesure de l'incapacité des infirmités constatées par les certificats médicaux, le Médecin de l'Assistance Publique examine les candidats à l'Assistance se prétendant infirmes et établit un certificat permettant de fixer la mesure de leur incapacité de travail.

Procédure d'admission : Tout candidat à l'assistance doit produire : bulletin de naissance, bulletin de mariage (pour la femme mariée), certificat de non imposition. Les infirmes et incurables devront fournir également un certificat médical.

Le candidat fait une déclaration dans laquelle il mentionne tous les renseignements le concernant personnellement (âge, moyens d'existence, etc...) et en plus le nom et la situation des personnes tenues à son égard de la dette alimentaire (1). L'Administration Municipale se livre alors à une enquête approfondie sur la personne des candidats à l'Assistance et sur les parents susceptibles de leur venir en aide. Les membres du Bureau d'Assistance font à leur

(1) Père, mère, époux, enfants, petits enfants, gendres, belles-filles.

tour une seconde enquête, les dossiers sont centralisés à l'Hôpital général où se réunit ce comité qui dresse les listes des candidats qui devront être soumises au Conseil municipal, après avoir pris connaissance des enquêtes accompagnées d'un avis motivé du commissaire enquêteur. Les dossiers sont ensuite transmis à la mairie, et là encore une sous-commission (1) du conseil municipal procède à un examen détaillé des demandes, les listes sont enfin soumises au Conseil municipal qui statue sur l'admissibilité ou le rejet des demandes.

Le Conseil Municipal de Montpellier a fixé à 20 francs l'allocation mensuelle accordée aux vieillards infirmes et incurables.

La valeur du centime communal rapporté à la population égale 0,142, en se rapportant au Barème A on peut se rendre compte que la part de la commune dans les dépenses d'assistance est de 40 %.

Nous donnons ci-contre les divers modèles d'imprimés employés dans le département de l'Hérault.



(1) Cette sous commission se compose de 7 membres qui se réunissent sous la présidence d'un adjoint. Pour l'année 1909 elle était ainsi composée :

Président, M. GIBERT, Adjoint ; membres : MM. ROUSTAN, FEZOU, VALENTIN, FOURCADE, HÉRAN, MERCIÉ-CASTELNAU.

MODÈLE de la déclaration que doivent remplir les
parents de l'assisté tenus envers lui de la dette alimentaire.

LOI DU 14 JUILLET 1905

Demande d'assistance formée par l

Le soussigné (1)

profession de

demeurant (2)

déclare que sa situation ne lui permet pas de fournir à (3)

..... une pension alimentaire

(ou bien) qu'il ne peut fournir à (3)

du'une pension alimentaire de par mois.

Montpellier, le 19

(Signature)

Vu pour la légalisation de la signature ..

apposée ci-dessus.

Montpellier, le 19

Pour le Maire

L'Adjoint délégué,

(1) Nom et prénoms. — (2) Adresse complète. — (3) son père ; sa mère ; son beau-père ;
sa belle-mère ; son grand-père ; sa grand'mère.

MODÈLE d'imprimé sur lequel sont consignés les résultats
des enquêtes faites au sujet de *chaque assisté*.

DÉPARTEMENT
DE L'HÉRAULT

COMMUNE
DE MONTPELLIER

ASSISTANCE OBLIGATOIRE
AUX VIEILLARDS, AUX INFIRMES ET AUX INCURABLES

PRIVÉS DE RESSOURCES

(Loi du 14 juillet 1905)

Canton :

Sixain :

Trimestre 19

ENQUÊTE sur la demande

d nommé

domicilié

Nom, prénoms et profession du
postulant.....

Date et lieu de naissance.....

Montant du loyer.....

Le postulant est-il Français? ..

Date de l'arrivée à Montpellier
et âge du postulant à cette
époque?

Demeure actuelle et demeures
successives en commençant
par la plus récente avec la
durée de séjour dans chacune
d'elles.....

* Domicile de secours?

Le postulant a-t-il des charges?

Nom, prénoms, âge, nationalité
et salaire du conjoint ou des
ascendants

Combien le postulant a-t-il
d'enfants vivants?.....

(*) Le domicile de secours s'acquiert par une résidence ininterrompue de 5 ans.

(Première page.)

**Renseignements sur la famille
du postulant**

(Sont obligés à la dette alimentaire : les descendants ou ascendants en ligne directe du postulant, le conjoint, les beau-père ou belle-mère, les gendres ou les belle-filles, si du moins, dans ce dernier cas, le second mariage de la belle-mère ou le décès de l'époux qui produisait l'affinité et des enfants issus de l'union commune n'ont pas fait cesser l'obligation alimentaire).

**Nom, prénoms, âge, profession,
salaire, charges de famille,
adresse, loyer et contributions
diverses de chacun des obligés
à pension.**

**Dans quelle mesure chaque
obligé aide-t-il le postulant ?**

**Dans qu'elle mesure chaque
obligé paraît-il pouvoir l'aider ?**

**Combien le pétitionnaire a-t-il
élevé d'enfants jusqu'à l'âge
de seize ans ?**

(Deuxième page.)

Le postulant est-il propriétaire
de biens fonciers et qu'elle
est leur valeur?.....

Le postulant peut-il se livrer au
travail?.....

A combien peut être estimé le
produit de ce travail par
année?.....

Est-il titulaire d'un Livret de
Caisse d'épargne ou de re-
traite et quelle somme figure
à ce Livret?.....

D'où provenaient les capitaux
placés?.....

Est-il titulaire d'une pension
quelconque et à quel titre?..

Quel en est le montant?.....

D'où provenaient les fonds qui
ont permis d'acquérir les im-
meubles, rente ou pension
sus-désignés?.....

Le postulant bénéficie-t-il de
ressources annuelles prove-
nant de la charité privée?...

Si oui, quel en est le montant?..

Se livre-t-il habituellement à la
mendicité?.....

Indiquer tous renseignements
justifiant la demande du pos-
tulant.....

Mode d'assistance sollicité par
le postulant.....

En cas d'hospitalisation, dans
quel établissement préfère-
rait-il être hospitalisé?.....

Au cas où une famille consen-
tirait à le recevoir, quels sont
les nom et adresse de cette
famille? assurerait-elle le lo-
gement seul ou l'existence
complète du postulant?.....

Montpellier, le

.. 49

L'Enquêteur,

(Troisième page.)

AVIS ET CONCLUSION DU COMMISSAIRE-ENQUÊTEUR

Montpellier, le 19

(Le Commissaire enquêteur doit toujours émettre un avis et motiver ses conclusions.)

(Quatrième page.)

Matricule	Décision	Secours
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		
9		
10		
11		
12		
13		
14		
15		
16		
17		
18		
19		
20		
21		
22		
23		
24		
25		
26		
27		
28		
29		
30		
31		
32		
33		
34		
35		
36		
37		
38		
39		
40		
41		
42		
43		
44		
45		
46		
47		
48		
49		
50		
51		
52		
53		
54		
55		
56		
57		
58		
59		
60		
61		
62		
63		
64		
65		
66		
67		
68		
69		
70		
71		
72		
73		
74		
75		
76		
77		
78		
79		
80		
81		
82		
83		
84		
85		
86		
87		
88		
89		
90		
91		
92		
93		
94		
95		
96		
97		
98		
99		
100		

(Loi du 14 Juillet 1905)

ÉTAT CIVIL DU TITULAIRE

Nom et prénoms

ΕΡΩΤΗ

Date et lieu de naissance :

Montant de l'allocation mensuelle

Adresse :

Motif d'assistance:

Déductions :

RENSEIGNEMENTS SUR LES OBLIGÉS A PENSION

(Père, mère, époux, enfants, petits-enfants, gendres et belles-filles.)

Renseignements particuliers (Voir ci-contre).

L'ASSISTANCE AUX VIEILLARDS EN ANGLETERRE

Nous avons puisé les renseignements concernant la législation anglaise dans le cours de M. BARTHÉLEMY, professeur à la Faculté de Droit de Montpellier.

En Angleterre, comme en France, il existe une loi d'assistance en faveur des vieillards indigents. Plus large en cette matière que notre loi de 1905, la loi anglaise s'en rapproche par bien des côtés. Elle exige comme la loi française, « des conditions suivies de pauvreté, du moins de non-aisance » (1), elle fixe le même âge minimum de 70 ans, de plus ses bénéficiaires ne perdent pas l'exercice de leurs droits civiques, enfin et ce caractère commun qui rapproche le plus ces deux législations, en les distinguant de toutes les autres, elles sont basées sur le seul principe d'assistance.

Une loi du 1^{er} août 1908 (appliquée depuis le 1^{er} janvier 1909) a créé en Angleterre les « Old age pensions », pensions de vieillesse réservées aux vieillards qui ne peuvent pas prétendre au bénéfice du Poor Law (2). Les pensions de vieillesse sont dues à tout anglais âgé de 70 ans, avec cette condition que le bénéficiaire n'aura pas quitté le sol du

(1) Cours de M. BARTHÉLEMY.

(2) Poor Law — Loi d'assistance qui accorde des secours aux personnes dénuées de toutes ressources. Les vieillards peuvent, en vertu du Poor Law être secourus à domicile ou admis à Work-House.

Royaume-Uni pendant plus de trois mois durant les vingt dernières années (1). Y a droit tout individu remplissant les conditions d'âge et dont le revenu annuel n'atteint pas 26 livres sterling et 5 schillings (soit 656 fr. 25).

Le taux de la pension est de 5 schellings par semaine (6 fr. 25) et de 3 schillings 9 pences pour les personnes vivant ensemble. Les pensions sont évidemment réduites en tenant compte des ressources de chaque pensionné (2).

« La pension cesse d'être due : Si la personne reçoit un
« secours privant de l'électorat politique ; si elle refusait
« de travailler en étant capable ; si l'insuffisance de ses
« ressources est le résultat de sa faute ; si elle est détenue
« comme aliénée ou comme indigente. D'ailleurs, les tri-
« bunaux peuvent prononcer, à titre de peines accessoires,
« la privation de la pension pendant 10 ans » (3).

La mise en œuvre de ces pensions de vieillesse, tout comme l'application de la loi de 1905 en France, a provoqué en Angleterre de graves mécomptes et soulevé bien des critiques. Tout ce que l'on a pu reprocher à notre législation d'assistance aux vieillards et aux infirmes, on l'a opposé aux partisans de la nouvelle législation anglaise. Mais le gouvernement Anglais fut « volontairement optimiste dans ses prévisions afin d'enlever le vote de la loi » (4) : Les chiffres suivants, rapportés par M. Barthélemy, dans son cours sur l'Assistance publique, donneront une idée des résultats de la loi comparés aux prévisions qu'avait présentées le Gouvernement. « Au lieu de 500.000 bénéficiaires et de la dépense annuelle de 4.800.000 livres sterling qui avaient été officiellement prévue, on s'aper-

(1) Exception en faveur des militaires mariés et fonctionnaires (M. Barthélemy, cours).

(2) Ces chiffres sont extraits du cours de M. Barthélemy.

(3-4) Cours de M. Barthélemy.

» cevait, moins de cinquante jours après le commencement
» de l'expérience, qu'il fallait compter sur 750.000 bénéfices
» et une dépense à peu près double de celle qui
» avait été prévue, soit 8 440.000 livres sterling. »

En effet, voici les premiers chiffres donnés par l'application des pensions durant le premier trimestre de 1909 ;
« On avait prévu un crédit de 1.200.000 livres sterling. Or,
» le 23 février, ce livre blanc demandait un supplément de 910.000 livres sterling. » — (Déclaration de M. John Burns devant la Chambre des Communes, rapportée par M. Barthélemy).

Nous avons déclaré au début de cette étude sur la législation Anglaise, qu'elle était plus large que celle organisée en France par la loi de 1905. En effet, elle accorde pension à tout vieillard qui n'a pas un revenu supérieur à 656 fr. 25. Le maximum exigé par la loi Française n'est que de 480 fr. La pension annuelle accordée au vieillard anglais est d'environ (6 fr. 25 $\times$ 52 semaines) 325 fr. environ. En France, les allocations varient entre 5 francs et 30 francs. La moyenne de la pension d'assistance est d'environ 150 francs (1).

Aussi ce n'est peut-être pas sans raison que la presse Anglaise a protesté contre des pensions qui constituent parfois de « véritables retraites de travailleurs ». Voici, à titre d'exemple, la situation créée parfois par cette législation trop libérale :

Un ménage de vieillards déjà possesseur de 15 schilling (18 fr. 75) par semaine, obtient une pension de 10 schillings (12 fr. 50) par semaine. Or, ces 10 schillings sont payés en partie par des travailleurs qui n'ont peut-être qu'un salaire de 15 schillings par semaine pour assurer leur existence et celle de leur famille (2).

(1) Les charges de la loi anglaise sont supportées par l'Etat seul.

(2) Rapporté par M. Barthélemy.

Une aussi large libéralité nous semble de nature à démoraliser le petit travailleur, à surcharger le budget d'un Etat et à provoquer d'autre part des crises économiques et politiques comme celle qui bouleverse en ce moment le royaume d'Angleterre.

Nous avons déclaré en tête de ce chapitre que les législations Anglaise et Française étaient les seules en ce qui concerne les secours accordés aux vieillards, uniquement basées sur le principe de l'assistance. En effet, dans tous les autres pays, c'est un système d'assurance avec prime de l'Etat qui s'applique en cette matière.

En Allemagne, la loi du 22 juin 1898 a organisé une assistance obligatoire relative à la vieillesse, à l'invalidité, à la maladie et aux accidents, législation très complète, mais qui repose sur un principe d'assurance prévoyante (1).

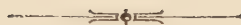
De même la Belgique a établi un système de prime d'encouragement en faveur des personnes assurées à la Caisse Générale des Retraites qui fonctionne sous la garantie de l'Etat (Loi du 10 mai 1900). C'est le système de la « liberté subsidiée ». La loi alloue sous le titre de disposition transitoire une pension de 65 francs par an à tout ouvrier belge qui a atteint l'âge de 70 ans, au moment du vote de la loi (2).

Mais ces deux législations ne sont pas à proprement parler des législations d'assistance, elles sont basées sur un

(1) En Allemagne, comme chez nous, de nombreux abus se produisent, en ce qui concerne les demandes de pension basées sur l'invalidité.

(2) Dans ce pays également, des abus ont été constatés : Dans le Hainaut, 6.052 personnes âgées de 65 ans : 3.944 ont adressé des demandes. Le Comité en a rejeté 848 après examen. Il reste encore le chiffre énorme de 3.062 pensionnés, soit 50 o/o des personnes âgées de 65 ans.

système d'assurances combinées : Soit l'ouvrier, soit le patron, soit les deux ensemble, verseront des primes d'assurance à l'Etat, ou à une Caisse subventionnée par lui, et à titre d'encouragement, l'Etat ajoutera une somme fixée par la loi, à la pension dont bénéficiera l'assisté.



CONCLUSION



Il semble résulter de cette étude que la loi de 1905, considérée en elle-même, constitue un progrès non seulement sur les législations antérieures régissant l'assistance aux vieillards et aux infirmes, mais encore sur toutes les lois d'assistance qui l'ont précédée. Malheureusement, il ne suffit pas d'élaborer de belles réformes, de voter des lois utiles, encore faut-il veiller à en assurer la bonne application. Nous allons examiner dans ces dernières pages comment cette loi est appliquée, dans quelles conditions les secours qu'elle accorde sont distribués, s'il n'y a pas lieu d'apporter des modifications à son texte, ou mieux s'il ne conviendrait pas d'en interpréter à nouveau l'esprit à tous ceux qui prétendent en bénéficier, trop souvent sans droit, et ensemble à ceux qui sont chargés d'en diriger et surveiller l'application.

En ce qui concerne les conséquences de la loi, l'*Officiel* publie un rapport dressé par les soins de l'inspection des secours administratifs. Ce rapport signé de M. Constantin, est une étude très approfondie de son application : Il en résulte que de nombreuses erreurs et de grands abus ont été commis. Par suite d'une trop large interprétation de la loi, et pour d'autres raisons que nous énumérerons plus

loin, le nombre des assistés s'est accru d'une façon considérable en très peu de temps.

D'après une enquête faite avant même le vote de la loi on escomptait 293.100 assistés ; Trois mois après l'application, ce chiffre s'élevait en réalité à 340,120 à la date du 1^{er} juillet 1907 ; En août 1908, on relève 512.810 assistés ; Au 31 décembre 1908, 534.965 ; Enfin, on en prévoit, pour 1909, de 575.000 à 600.000.

De multiples raisons ont présidé à cette augmentation des bénéficiaires de cette loi d'assistance.

D'abord, la loi du 14 juillet 1905 fut accueillie avec réserve, parfois même avec crainte. Les communes redoutaient les charges qu'elle pouvait entraîner pour leur budget. D'autre part, dans les campagnes le paysan ignora ou voulut ignorer la loi, soit qu'il ne connut pas au premier abord la portée des droits qu'elle lui concédait, soit qu'il ne voulut pas demander à la loi une subsistance que ses bras ou sa famille lui assuraient. Mais peu à peu, lorsque la loi fut mieux connue, les municipalités l'acceptèrent et les demandes d'assistance ne tardèrent pas à affluer.

On peut reprocher à cette loi d'avoir fait trop faible la part contributive des communes qui n'examinent pas avec autant d'attention qu'il serait désirable les droits des candidats à l'assistance. De telle sorte que la loi de 1905, surtout depuis la loi des finances de 1907, a perdu son caractère de loi d'assistance pour revêtir les apparences d'une loi de retraite et cela soit par suite de la négligence des assemblées locales, soit par la crainte qu'elles ont de se créer des inimitiés en repoussant les demandes des candidats non qualifiés. De plus, les bureaux d'assistance ne font pas toujours leurs enquêtes avec assez de soins surtout en ce qui concerne les parents du candidat astreints à la pension alimentaire.

Et d'ailleurs la commune a trop souvent un intérêt financier à accroître le nombre des assistés. Il arrive en effet que la part des communes sur les dépenses d'assistance n'est que de 1 fr. pour 10 fr. (1) Dès lors, les contribuables de la commune déboursent un franc, mais l'assisté dépensera 10 fr. qui contribueront à faire marcher le commerce de la commune. En grossissant les chiffres, pour 1000 fr. que déboursera la commune, elle accroîtra la prospérité du commerce local de 10.000 fr. Il arrive même, le rapport cité plus haut signale le fait, que des maires s'entendent avec des assistés, leur font accorder les secours d'assistance et l'assisté reconnaissant, en verse une partie dans la caisse de la commune.

Une autre cause de la progression du nombre des assistés c'est la facilité avec laquelle les docteurs délivrent les certificats d'infirmité et d'incurabilité. Ceux-ci consultés sur le motif de cette complaisance n'ont pas hésité à déclarer que leurs relations, leurs attaches familiales ou politiques les obligeaient à agir ainsi, et d'ailleurs, ajoutaient-ils, pourquoi refuser à un client ce qu'un autre de nos confrères leur accorderait sans difficulté. Il serait à souhaiter, sous ce rapport, que les préfets désignent deux ou trois docteurs qui, seuls dans leur département, délivreraient les certificats exigés.

Enfin, une dernière cause de cette progression résulte des articles additionnels de la loi de finance de 1907 (2). L'assistance est désormais accordée à tout vieillard de 70 ans, dépourvu de ressources, alors même qu'il suffirait

(1) *Journal Officiel*, 2 août 1909. Rapport.

(2) On a reproché non sans raison à la loi de 1905, surtout après les modifications qui y furent apportées par la loi de finance de 1907 d'avoir rendu inutile la loi sur les retraites ouvrières. Il serait plus exact de dire qu'elle en a simplement retardé le vote.

largement à ses besoins par son travail. Ainsi peut-on voir à Ivry un journalier, âgé de 70 ans, gagnant cinq francs par jour, inscrit sur les listes d'assistance, car son salaire étant son unique ressource on a été obligé de lui accorder la pension d'assistance instituée par la loi de 1905. Cette situation, inique mais légale, a soulevé bien des protestations, et certains maires de la Seine ont réclamé contre les articles additionnels de la loi des finances de 1907.

Voici d'autres exemples typiques des nombreux abus qui se commettent au nom du droit à l'assistance :

Dans une grande ville un vieillard, à l'insu de sa famille qui le logeait, le nourrissait et subvenait à ses besoins, avait loué une chambre dans un quartier éloigné ; il partageait le montant de l'allocation d'assistance avec la concierge qui ne manquait pas de donner sur son compte les renseignements les plus navrants.

Ailleurs, on s'aperçoit que le fils d'un assisté est médecin ; un autre a son fils officier.

Dans le Puy-de-Dôme un assisté se disant incurable gagnait 400 francs par an.

Dans les Bouches-du-Rhône, un vieillard, jouissant d'une rente viagère de 200 francs et recevant en outre des secours réguliers de sa fille, de son gendre et de sa belle-sœur, figurait sur la liste des assistés.

Un assisté d'une commune du Jura possédait deux maisons ; et une pension annuelle de 100 francs, de plus ses cinq enfants occupaient des situations aisées.

Dans la Haute-Savoie, un assisté a renoncé à une succession lui apportant un revenu de 100 francs, car on lui aurait réduit sa pension d'autant. Sans doute il a reçu une indemnité des autres héritiers.

Dans la Dordogne, un vieillard touchait la pension d'assistance alors que son fils gagnait comme contre-maître

300 francs par mois, et possédait un immeuble valant 16.000 francs.

Dans les Ardennes, une femme assistée laissait à sa mort 8.000 francs. Dans le Puy-de-Dôme, un incurable bénéficiaire de la loi gagnait 400 francs. Ailleurs, c'était un vieillard heureux possesseur de petites rentes lui assurant une certaine aisance, pour qui les 15 francs d'allocation mensuelle représentaient exactement la pension qu'il servait à une femme qui venait périodiquement lui rendre visite. Voilà un genre d'assistance qui certes n'avait pas encore été prévu par nos lois.

Dans les Pyrénées-Orientales 14 assistés inscrits comme incurables, devaient le bénéfice de l'assistance à des « douleurs rhumatismales ». Nous pourrions citer mille cas semblables : Des hémorroïdes, une légère claudication, une myopie, la perte d'un œil, des douleurs rhumatismales suffisent malheureusement trop souvent pour établir un certificat d'incurabilité ou d'infirmité. Même, dans l'Ariège, le droit à l'assistance fut reconnu à un cultivateur pour une simple incapacité temporaire de travail (1).

Ces exemples, qui passent tout commentaire, démontrent les fautes souvent graves commises soit par les collectivités chargées d'accorder l'assistance, soit par les médecins à qui incombe le soin d'établir les certificats médicaux.

On a fait la part de l'assisté trop belle. On lui accorde les secours avec une trop grande complaisance, on n'exige de lui ni démarches humiliantes, ni même l'attitude d'obligé ; on ne fait autour de son admission à l'assistance aucune publicité ou si peu : un affichage annonçant la clôture des listes et c'est tout ; c'est peut-être suffisant pour un village

(1) Nous avons extrait ces divers cas de l'*Officiel* du 2 août 1909, *Rapport*.

où tout le monde se connaît, mais pour une ville tant soit peu importante, il serait équitable, nous semble-t-il, que le contribuable qui paie pour assister tel ou tel, puisse connaître quels sont ses titres à être secouru. N'est-il pas injuste également qu'un assisté conserve ses droits d'éligibilité et d'électorat (1). Est-il admissible qu'il fasse partie du Conseil municipal qui lui accorde l'assistance ? Par là, on va, nous semble-t-il, contre les intérêts du contribuable et l'on risque fort de faire de la loi d'assistance un instrument dont beaucoup n'hésiteront pas à user, non pas dans un intérêt humanitaire, mais bien personnel ou politique.

En ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des services départementaux, on peut leur reprocher, en général, une trop grande diversité selon les Préfectures (2). Dans certaines même, l'organisation n'est pas encore acquise d'une façon définitive. Les Préfets ont trop souvent disséminé les services d'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, dans les divers bureaux de la Préfecture, ce qui occasionne des difficultés au point de vue de l'application de la loi et pour le calcul des frais qu'elle entraîne. Parfois aussi le personnel est insuffisant. Sur ce point il est à souhaiter que les crédits nécessités par les tournées d'inspection soient élevés, car c'est seulement par une surveillance et un contrôle de tous les instants et sur place, que l'on obtiendra la stricte application de la loi.

Il existe deux sortes de contrôle : le contrôle sur pièces, trop minutieux pour être fait sérieusement : il faudrait examiner toutes les pièces de chaque dossier, en rechercher l'authenticité et contrôler leur dire, cela entraînerait un

(1) Arrêt du Conseil d'Etat, 1909, février.

(2) Les frais d'imprimés pour 1908 sont de 400 francs dans la Marne, 4.000 dans l'Eure et 4.800 dans l'Hérault.

travail de bureau fantastique qu'aucune administration, pas même celle que l'Europe nous envie, n'est capable d'assurer de façon irréprochable. Le contrôle sur place, au contraire, est d'une très grande simplicité et bien préférable à tous les points de vue. Il existe d'ailleurs dans certains départements, notamment dans l'Hérault où il a donné les meilleurs résultats. Il est regrettable que tous les départements ne l'aient pas admis, car pour une augmentation de dépense minime, ils obtiendraient une réduction considérable des abus d'application de la loi.

D'autre part, il est inadmissible que l'Etat qui participe aux dépenses de l'Assistance aux vieillards pour une somme de 50 millions ne puisse pas obliger un Conseil général (1) à nommer un inspecteur. On a vu un conseil général refuser les crédits demandés pour la création d'un inspecteur, alors que le département ne participait à la dépense que pour une somme de 20 francs (2). Par contre, et ceci démontre mieux que tout ce que nous pourrions dire l'efficacité du contrôle sur place, dans un département du Nord, sur 3.000 inscriptions, l'inspecteur en décréta 1.500 nulles. Ce même département, devant le résultat acquis, a nommé un second inspecteur.

Un des plus graves reproches que l'on ait fait à la loi d'assistance de 1905, c'est d'avoir amené un relâchement des liens de famille. Il semblerait « que la loi ait abrogé les articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil », alors qu'au contraire le législateur a voulu rappeler l'obligation de la Dette alimentaire. Il ne faut pas oublier que dans sa pensée, il voulut que la collectivité ne fut débitrice de l'Assistance

(1) En laissant toute latitude au département en ce qui concerne le service d'inspection, la loi de 1905 a pris là une mesure décentralisatrice à outrance.

(2) Rapport, *Journal Officiel*, 2 août 1909.

qu'à défaut de la famille. Il s'agit là, non seulement d'une question d'administration financière, mais encore de moralité. En fait ce recours, qui appartient aux collectivités contre les membres de la famille tenus de la pension alimentaire, n'est jamais exercé. Il appartient aux bureaux dispensateurs de l'Assistance et aux inspecteurs de veiller à ce que les allocations mensuelles soient refusées ou enlevées à tout assisté qui a dans sa famille quelque parent aisé tenu envers lui aux termes des articles précités de la dette alimentaire. Il conviendrait, d'autre part, d'enlever aux maires l'exercice de recours contre les parents de l'assisté et de le remettre entre les mains des receveurs d'enregistrement (1).

Il conviendrait également de donner une sanction pénale au fait de bénéficier indûment d'une assistance qui selon le vœu de la loi est réservé aux seuls vieillards, infirmes et incurables, dépourvus de ressources. La peur de l'amende et surtout de la prison éloignerait bien des candidats non qualifiés. Mais pour cela, ici encore, il faudrait mettre l'exercice de l'action publique, non pas entre les mains du maire, mais à la disposition du Parquet agissant d'office et même tout contribuable devrait en avoir l'exercice.

Il semblerait d'autre part, que la loi de 1905, théoriquement du moins, eut dû avoir pour résultat sinon de supprimer complètement, du moins de diminuer dans une large mesure la mendicité ; il n'en est rien, depuis son application on constate peut-être moins de mendiants nomades, mais les mendiants locaux sont aussi nombreux que par le passé (2). Par contre, on a constaté, conséquence assez curieuse d'une loi destinée à assurer l'existence des malheureux, que

(1) Cours de M. Barthélemy.

(2) *Journal Officiel*, 2 août 1909. Rapport.

depuis son application la consommation de l'alcool s'est accrue d'une façon considérable dans certaines régions (1).

Ainsi nous avons une loi d'assistance, très morale dans son esprit, très belle dans son principe et il semble que ses conséquences aient été trop souvent démoralisatrices. A qui incombe la faute initiale : au gouvernement qui a la charge de veiller à la bonne application de cette loi ; aux conseils généraux, aux municipalités, aux bureaux qui en accordent les bénéfices ? Sans doute, mais il est un autre responsable et certes le plus coupable que nous n'avons pas nommé dans cette liste déjà longue, c'est l'homme politique.

L'homme politique en effet, à quelque corps élu qu'il appartienne où dont il souhaite faire partie, n'hésite pas, dans un intérêt électoral, à faire miroiter aux yeux des populations qui ne demandent qu'à le croire, les bienfaits des lois à la confection desquelles il a participé ou qu'il prétend faire voter. A l'entendre, le sort du prolétaire est désormais assuré ! Et le paysan, l'homme du peuple ainsi berné, se présente, l'élection terminée à la mairie de sa commune et réclame la pension à laquelle il prétend avoir droit. Si on l'interroge, si on lui demande pourquoi il réclame l'assistance, quels motifs il invoque, si on le pousse à parler, il finira par dire : « C'est pour faire comme tout le monde ! » Ne lui a-t-on pas dit que par son vote il avait fait la République si belle que désormais son repos était assuré ! Tout autour de lui d'ailleurs, il voit des parents, des amis bénéficiaire de cette pension, dite d'assistance sans doute, mais n'exigeant de leur part aucune démarche humiliante, quelques relations politiques tout au plus, au besoin le certificat complaisant d'un docteur, voilà leurs seuls titres à la

(1) Notamment en Bretagne. *Journal Officiel*, 2 août 1909. Rapport.

pension. Sans doute il ne distingue pas très bien son droit, mais il ne distingue pas davantage celui de son voisin. Dans ces conditions pourquoi les autres en profiteraient-ils et non pas lui ? Il est triste de constater que plus nous avançons dans la voie de l'assistance, plus l'armée de la misère se renforce ; « une végétation parasite de faux pauvres, de faux infirmes (1) » envahit nos listes de secours. En France, cette armée peut être évaluée à ce jour, à 3 millions d'individus, enfants, malades, vieillards, infirmes (2), et la liste n'est pas close ! A chaque nouvelle loi d'Assistance correspond un accroissement de demandes. Dès lors l'Assistance apparaît comme une véritable prime à la paresse. Cependant l'Etat ne peut pas, malgré ces résultats désastreux délaissier les vrais malheureux, que faire et comment remédier à cet état de choses ? Nous répondrons qu'il vaut mieux prévoir que réparer.

Nous estimons que pour réduire la misère, pour assurer le sort des malheureux sans gaspiller les sommes que l'on peut y consacrer, il serait préférable, sans pour cela délaissier totalement l'assistance, de porter l'effort des bonnes volontés dans le sens de la prévoyance qui produit des effets aussi féconds, sans créer autour d'elle cette ambiance de démoralisation. Mais auparavant, il conviendrait de protéger l'enfance, en donnant aux tout petits une éducation plus forte, en les armant mieux pour la vie, en cultivant chez eux l'amour du travail et le souci de la dignité. Il

(1) Cours de M. BARTHÉLEMY.

(2) En voici le décompte : 250.000 enfants
2.000.000 assistance médicale ;
45.000 aliénés ;
600.000 vieillards infirmes ;

2.895.000

En plus : Dépôts de mendicité ; asiles dispensaires ; l'Assistance privée.

conviendrait également de combattre et d'arrêter cette vague de paresse qui a soufflé sur notre génération. Ne semble-t-il pas, en effet, que tous les mouvements ouvriers de l'heure actuelle tendent à la réduction de l'effort et à l'accroissement du bien être, et tous les vœux formulés dans les congrès, grèves et assemblées de travailleurs ne semblent-ils pas avoir pour unique but la suppression de tout travail ? Encore, on soulagera mieux la misère en rejetant et en pourchassant impitoyablement les faux malheureux, et pour cela il faudra isoler l'octroi de l'Assistance de l'influence néfaste de la politique, frapper de peines correctionnelles sévères ceux qui reçoivent une assistance à laquelle ils n'ont aucun droit, fortifier un contrôle qui n'existe pour ainsi dire pas à l'heure actuelle, ce qui permettra de réserver les bienfaits de la loi à ceux-là seuls qui en sont dignes. Ainsi, on restera dans les limites de l'assistance telles qu'elles furent tracées par le Congrès international de l'Assistance Publique en 1889 : « L'assistance est due à tous ceux qui se trouvent temporairement ou définitivement dans l'impossibilité physique de subvenir à leurs besoins (1) ».

Néanmoins, en l'état de notre législation, étant donné l'absence de toutes lois d'assurance et de prévoyance, la loi d'assistance aux vieillards et aux infirmes du 14 juillet 1905 est un bien, malgré son application défectueuse. Il est, d'ailleurs, permis d'espérer, après le rapport plein de franchise que nous avons maintes fois cité, qui en montre les imperfections peu graves en elles-mêmes, et les abus considérables entraînés par son application, après le mouvement dessiné par quelques conseils généraux dans le sens d'un contrôle effectif, il est permis d'espérer, disons-nous, que la loi atteindra sous peu le but qu'avaient voulu lui donner

(1) Vœu formulé par ce Congrès.

ceux qui l'ont conçue : réduire la misère en soulageant les malheureux.

Dans quelques années d'ailleurs, lorsque la loi sur les Retraites Ouvrières votée par le Parlement aura porté ses premiers fruits, la loi d'assistance aux vieillards aura perdu beaucoup de son importance, elle ne sera plus que l'accessoire de cette grande œuvre de prévoyance sociale qui doit assurer les vieux jours de tous les travailleurs. Cependant, elle conservera toujours un caractère de grande utilité : elle recueillera et secourra les blessés de la vie, ceux à qui un accident, soit une maladie incurable, soit une infirmité, aura fait perdre à jamais l'espoir de reprendre leur place sur le vaste champ de bataille du travail où se déploie l'activité humaine, pour y soutenir jusqu'au bout la lourde lutte pour la vie.

Montpellier, le 11 Janvier 1910.

VU :

Le Président de la Thèse,
M. MOYE.

Montpellier, le 12 Janvier 1910.

VU : *Le Doyen,*
VIGIÉ.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Montpellier, le 13 janvier 1910.

Le Recteur :
ANT. BENOIST.

BIBLIOGRAPHIE

- BARTHÉLEMY. — Cours d'Economie Politique sur l'A. P. — 1909.
- IMBERT. — Les Retraites des Travailleurs. *Thèse*, 1906.
- CAUWÈS. — Cours d'Economie politique.
- BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de Droit administratif.
- GIDE. — Traité élémentaire d'Economie politique.
- BÉQUET. — Régime de Législation de l'Assistance publique et privée de France.
- CAMPAGNOLLE. — L'Assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, 1908.
- CHAUVAY. — L'Assistance aux vieillards, de 1789 à 1905. *Thèse* 1906.
- RONDEL. — La Commune et les pauvres.
- ROUSSEL. — L'Assistance aux vieillards. — *Thèse* 1906.
- DREYFUS Ferdinand. — L'assistance sous la législative et la convention.
- LAURENT. — Le Paupérisme et les Associations de prévoyance.
- PLANQUE. — Du Droit à l'Assistance, ses applications dans le droit actuel en France et en Angleterre. — *Thèse* 1903.
- Henry MONOD. — Discours d'ouverture du premier Congrès d'Assistance publique et de bienfaisance privée. 28 juillet 1889.
- LOT. — L'assistance privée, 1895.
- DEROUIN. — L'Assistance à domicile en France et à l'Etranger.
- LEROY-BEAULIEU. — Traité d'Economie Politique.
- DEROUIN-GORY et WORMS. — Traité théorique et pratique d'Assistance Publique (1900)
- BIENVENU-MARTIN. — Rapport à la Chambre des députés.
- STRAUSS. — Rapport au Sénat 1904.
- Assistance sociale, pauvres et mendiants.
- Actes du Conseil supérieur de l'Assistance Publique.

Economiste Français. 1908.

Journal officiel. — Rapport Jeameney.

Rapport, 2 août 1909. Chambre, 1903. Sénat, 1904-1905.

Lois Nouvelles.

Le Temps. — 14 février 1905.

Revue Bleu. — Le vagabondage et la mendicité. — N° 28 octobre 1905.

Revue des deux mondes. — Comte d'Haussonville : « L'assistance publique et la Bienfaisance privée. — N° 15 décembre 1900.

Revue des Etablissements de Bienfaisance et d'Assistance. — 1903.
p. 339.

Revue Philanthropique. 1909.

Revue Politique et Parlementaire. 1908. — MIRMAN. Une loi de solidarité sociale. Tome 37, p. 53. — Charles BRUNOT. Solidarité et Charité. N° 10 juin 1901.

Revue Sociale des Actes d'Administration. — Mai 1896. — Jean CRUVEILHIER. La protection de la vieillesse et le placement familial.



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	9
------------------------	---

LIVRE I. — Historique.

CHAPITRE PREMIER — L'Assistance aux vieillards et infirmes jusqu'en 1848.	17
CHAPITRE II — L'Assistance aux vieillards et infirmes jusqu'en 1905	28

LIVRE II. — La loi du 14 juillet 1909.

CHAPITRE PREMIER — Organisation de l'Assistance.	43
CHAPITRE II — Domicile de secours.	50
CHAPITRE III. — Admission à l'Assistance.	53
Opérations préliminaires.	53
Assistance Communale.	54
— Départementale	57
— Nationale	58
CHAPITRE IV — Modes d'Assistance.	59
A domicile.	60
Hospitalisation.	66
Placement familial.	69
Situation particulière des assistés par l'Etat.	69

CHAPITRE V — Répartition des charges.....	72
Commune.....	75
Département.....	78
Etat.....	79
CHAPITRE VI — Sanctions civiles. Remboursement des dépenses d'Assistance.....	80
CHAPITRE VII — L'Assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables à Paris.....	83
• APPENDICE. — Dispositions transitoires.....	85

LIVRE III. — Résultats financiers de la loi

CHAPITRE PREMIER — Crédits nouveaux insérés au budget pour l'application de la loi du 14 juillet 1905.....	89
CHAPITRE II — Etat dans l'Hérault.....	94
Etat à Montpellier.....	96
L'Assistance aux vieillards à l'Etranger.....	105
Conclusion.....	111
Bibliographie.....	123

